

**Лундські рекомендації
про ефективну участь національних
меншин у суспільно-політичному житті
з пояснювальними примітками**

Вересень 1999 р.

Інформацію з цього буклета можна вільно копіювати та поширювати.
Будемо вдячні за посилання на джерело.

Оригінал англійською мовою було підготовлено та видано Фондом
Міжетнічних Відносин, ISBN 90 – 7598905 – 9.

За подальшою інформацією, будь-ласка, звертайтеся:
Office of the High Commissioner on National Minorities
Prinsessegracht 22
2514 AP The Hague
Tel: +31 (0)70 312 5555
Fax: +31 (0)70 346 5213
E-mail: hcnm@hcnm.org

ЗМІСТ

Вступ 3

Лундські рекомендації...

I. Загальні принципи 7

II. Участь у прийнятті рішень 8

- A. Механізми на рівні центрального уряду
- B. Вибори
- B. Механізми регіонального та місцевого рівня
- Г. Дорадчі та консультативні органи

III. Самоврядування 10

- A. Нетериторіальні механізми
- B. Територіальні механізми

IV. Гарантії 13

- A. Конституційні та правові гарантії
- B. Правовий захист

Пояснювальні примітки до Лундських рекомендацій...

I. Загальні Принципи 15

II. Участь у прийнятті рішень 22

- A. Механізми на рівні центрального уряду
- B. Вибори
- B. Механізми регіонального та місцевого рівня
- Г. Дорадчі та консультативні органи

III. Самоврядування 28

- A. Нетериторіальні механізми
- B. Територіальні механізми

IV. Гарантії 33

- A. Конституційні та правові гарантії
 - B. Правовий захист
-

Вересень 1999 р.

ВСТУП

Хельсінкськими Рішеннями, прийнятими у липні 1992 року, Організація з Безпеки та Співробітництва в Європі (ОБСЄ) створила посаду Верховного Комісара у справах національних меншин, покликаного стати "інструментом попередження конфліктів на якомога ранньому етапі". Ці повноваження були створені значною мірою як реакція на ситуацію у колишній Югославії, оскільки, на думку багатьох, існувала небезпека її повторення у інших регіонах Європи, особливо у країнах, що здійснюють перехід до демократичного суспільства, і це могло зашкодити надіям на досягнення миру та процвітання, засвідчених Паризькою Хартією для Нової Європи, прийнятою главами держав та урядів у листопаді 1990 року.

1 січня 1993 року до виконання своїх обов'язків став перший Верховний Комісар ОБСЄ у справах національних меншин (ВКНМ) пан Макс ван дер Стул. Спираючися на свій багатий досвід колишнього депутата парламенту, міністра закордонних справ Нідерландів, постійного представника в Організації Об'єднаних Націй, а також багаторічної правозахисної діяльності, пан ван дер Стул зосередив увагу на безлічі розходжень між меншинами та центральними органами влади у Європі, які, на його думку, мали потенціал до загострення. Узявши на озброєння прийоми "тихої дипломатії", ВКНМ підключився до вирішення проблем понад десятка держав, зокрема, Албанії, Хорватії, Естонії, Угорщини, Казахстану, Киргизстану, Латвії, Колишньої Югославської Республіки Македонії, Румунії, Словаччини та України. Його участь зосереджувалася, насамперед, на тих ситуаціях, які стосувалися представників національних/етнічних груп, що статистично становлять більшість населення в одній державі, але меншість - в іншій, таким чином зачіпаючи інтереси державної влади у кожній з держав та становлячи потенційне джерело міждержавної напруженості, якщо не конфлікту. Справді, такі напружені стосунки багато в чому визначали перебіг європейської історії.

Звертаючися до суті напружених стосунків, пов'язаних із національними меншинами, ВКНМ підходить до них як незалежна, неупереджена та готова до співробітництва сторони. І хоча ВКНМ не є "механізмом" контролю, у своїй діяльності він спирається на визнані кожною державою міжнародні норми, використовуючи їх як відправну точку свого аналізу, так і як основу для його конкретних рекомендацій. У зв'язку з цим важливо нагадати зобов'язання, узяті на себе усіма Державами - учасницями ОБСЄ, зокрема,

Копенгагенського Документу Конференції з людського виміру 1990 року, у Частині IV якого докладно викладено норми, що стосуються національних меншин. Усі Держави ОБСЄ також пов'язані зобов'язаннями Організації Об'єднаних Націй, які стосуються прав людини, у тому числі прав меншин, до того ж переважна більшість Держав - учасниць ОБСЄ також пов'язана нормами Ради Європи.

Впродовж своєї більш ніж шестирічної інтенсивної діяльності, ВКНМ визначив низку певних типових питань і тем, що стали предметом його уваги в багатьох державах, якими йому доводилося опікуватися. Серед них питання освіти та використання мов меншин, що мають особливе значення для збереження і розвитку самобутності осіб, які належать до національних меншин. З метою досягнення правильної та послідовної реалізації відповідних прав меншин у зоні відповідальності ОБСЄ, ВКНМ звернувся до Фонду міжетнічних відносин — неурядової організації, створеної 1993 року для виконання конкретних завдань з підтримки ВКНМ - із проханням скликати дві групи незалежних експертів, визнаних на міжнародному рівні, для опрацювання двох пакетів рекомендацій: **Гаазьких рекомендацій про права національних меншин у сфері освіти** (1996 рік) та **Ословських рекомендацій про мовні права національних меншин** (1998 рік). Обидва пакети рекомендацій згодом використовувалися як орієнтири політичним керівництвом і законодавцями багатьох держав. Рекомендації (кількома мовами) можна безкоштовно отримати у Фонді міжетнічних відносин.

Третя тема, до якої ВКНМ неодноразово звертався у багатьох ситуаціях, стосується ефективних форм участі національних меншин в управлінні державою. Прагнучи отримати уявлення про позиції та досвід Держав - учасниць ОБСЄ в даній сфері та надати їм можливість обмінятися своїм досвідом, ВКНМ і Бюро ОБСЄ з питань демократичних інститутів та прав людини вирішили провести конференцію за участі усіх країн ОБСЄ і відповідних міжнародних організацій на тему "Практика управління та участь громадськості: інтеграція в умовах розмаїття", яку влаштувала у Локарно Швейцарська Конфедерація 18-20 жовтня 1998 року. У заяві за підсумками Конференції її Голова дав короткий огляд обговорених тем і відзначив бажаність "конкретних подальших кроків, включно із подальшою розробкою різних концепцій і механізмів оптимального управління державою за ефективною участі меншин, що веде до загальнодержавної інтеграції суспільства в усьому його розмаїтті". З цією метою ВКНМ запропонував Фонду міжетнічних відносин разом з Інститутом прав людини і гуманітарного права імені Рауля Валленберга скликати групу незалежних експертів, визнаних на міжнародному рівні, для вироблення

рекомендацій і визначення можливих альтернатив у відповідності до міжнародних стандартів.

Результатом вищезгаданої ініціативи стали **Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті** — названі так на честь шведського міста, в якому відбулися заключна зустріч експертів і було завершено роботу над рекомендаціями. До складу групи експертів входили юристи, що спеціалізуються у відповідній сфері міжнародного права, політологи, що займаються проблемами конституційного устрою і виборчих систем, та соціологи, що спеціалізуються на проблемах меншин. Зокрема, до складу групи експертів, яку очолив Директор Інституту імені Рауля Валленберга професор Гудмундур Алфредссон, увійшли:

Професор Гудмундур Алфредссон (Ісландія), Директор Інституту прав людини і гуманітарного права імені Рауля Валленберга, Лундський університет; професор Вернон Богданор (Великобританія), професор кафедри державного управління Оксфордського університету; професор Воїн Димитрієвич (Югославія), директор Белградського центру з прав людини; д-р Асбьєрн Ейде (Норвегія), старший науковий співробітник Норвезького інституту прав людини; професор Яш Гхай (Кенія); професор цивільного права Гонконзького університету сер Ю. К. Пао; професор Херст Ханнум (США), професор міжнародного права факультету права і дипломатії ім. Флетчера Університету Тафтса; пан Пітер Харріс (ПАР), Директор Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам; д-р Ганс-Йоахим Хайнтце (Німеччина), декан факультету міжнародного права і правових аспектів підтримки миру Рурського університету, Бохум; Руф Лапідот (Ізраїль), професор міжнародного права, голова Колегії Інституту Європи Ієрусалимського Іудейського університету; професор Рейн Мюллерсон (Естонія), професор кафедри міжнародного права Королівського коледжу Лондонського університету; д-р Шарлотта Пуфлерова (Словаччина), Директор Фонду "Меншини та громадяни" / Група з питань прав меншин; професор Стівен Ратнер (США), професор міжнародного права Техаського університету; д-р Ендрю Рейнолдс (Великобританія), доцент кафедри державного управління Нотрдамського університету; пан Мігель Струбелл (Іспанія та Великобританія), Директор Інституту каталонської соціолінгвістики провінції Каталонія; професор Маркку Суксі (Фінляндія), професор цивільного права Академічного університету Обо; професор Данило Тюрк (Словенія), професор міжнародного права Люблянського університету; д-р Фернан де Варенн

(Канада), старший викладач права, директор Азійсько-тихоокеанського центру з прав людини та запобігання етнічних конфліктів Мердокського університету; професор Роман Верушевський (Польща), директор Познанського центру з прав людини Польської академії наук.

Оскільки існуючі норми в сфері прав меншин є складовою прав людини, експерти у своїй роботі виходили з дотримання державами всіх інших зобов'язань, що стосуються прав людини, зокрема, недискримінацію. Вони також керувалися тим, що у кінцевому рахунку всі права людини покликані забезпечити вільний і повноцінний розвиток кожної особистості в умовах рівності. Відповідно, передбачалося, що громадянське суспільство має бути відкритим та динамічним і, отже, об'єднувати усіх людей, у тому числі, і приналежних до національних меншин. Більше того, оскільки мета ефективного і демократичного управління полягає у забезпеченні потреб та інтересів усього населення, передбачалося, що всі уряди прагнуть створювати максимальні можливості для внеску тих, кого заторкують загальнонаціональні рішення.

Мета Лундських рекомендацій, на кшталт раніше прийнятих Гаазьких та Ословських рекомендацій, полягає у заохоченні та сприянні застосування державами конкретних заходів для послаблення напруженості у відносинах з національними меншинами і, таким чином, у сприянні запобігання конфліктів, що є головною метою ВКНМ. Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті є спробою роз'яснити порівняно простою мовою і уточнити зміст прав меншин та інших норм загального застосування в ситуаціях, віднесених до компетенції ВКНМ. У Рекомендаціях дається пряме тлумачення цих норм, спеціально розраховане на їхнє однакове застосування у відкритих демократичних державах. Набір із двадцяти чотирьох рекомендацій розділений на чотири підрозділи, присвячених, відповідно загальним принципам, участі у прийнятті рішень, самоврядуванню і заходам, що дозволяють гарантувати ефективні форми участі в суспільно-політичному житті. У концептуальному аспекті Лундські рекомендації побудовані за двома основними лініями: участь в управлінні державою в цілому і самоврядування у деяких питаннях місцевого або внутрішнього характеру. Можливі та відомі найрізноманітніші схеми. У деяких рекомендаціях пропонуються альтернативні варіанти. Усі рекомендації підлягають тлумаченню відповідно до Загальних принципів, Частина 1. Більш докладні пояснення з кожної рекомендації можна знайти у доданих Примітках, де дається конкретне посилання на відповідні міжнародні норми.

ЛУНДСЬКІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ПРО ЕФЕКТИВНУ УЧАСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОМУ ЖИТТІ

I. ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ

- 1) Ефективна участь національних меншин у суспільно-політичному житті є однією з найважливіших складових мирного і демократичного суспільства. Як свідчить досвід, накопичений в Європі та поза її межами, для стимулювання такої участі державам нерідко доводиться створювати спеціальні механізми для національних меншин. Ці Рекомендації покликані полегшити залучення меншин до участі у загальнодержавному житті, дозволяючи їм при цьому зберегти свою самобутність і свої особливості та сприяючи тим самим належному управлінню і забезпеченню цілісності держави.
- 2) Ці Рекомендації ґрунтуються на основних принципах і нормах міжнародного права, таких як повага людської гідності, рівність прав і недискримінація, позаяк вони мають відношення до прав національних меншин на участь у суспільно-політичному житті та до їхніх інших політичних прав. Держави зобов'язані поважати визнані на міжнародному рівні права людини і норму права, що забезпечують усебічний розвиток громадянського суспільства в умовах терпимості, миру та процвітання.
- 3) У разі створення спеціальних інститутів, які забезпечують ефективну участь меншин у суспільно-політичному житті, що може включати здійснення такими інститутами владних функцій або повноважень, такі інститути повинні поважати права всіх осіб, які перебувають в сфері їхнього впливу.
- 4) Крім приналежності до національної меншини, у розпорядженні індивідуума є й інші форми самовизначення. Рішення про приналежність або неприналежність тієї чи іншої особи до меншини або більшості залежить лише від цієї особи і не може бути нав'язане. При цьому такий вибір або відмова від такого вибору не повинні призводити до будь-якої шкоди цій особі.

- 5) При створенні інститутів та процедур згідно з цими Рекомендаціями важливі як суть, так і сам процес. Для збереження атмосфери довіри процес консультацій між державними органами влади і меншинами має бути відкритим для широкої участі, прозорим і таким, що ґрунтується на принципі підзвітності. Держава повинна заохочувати громадські ЗМІ сприяти міжкультурному порозумінню і висвітлювати проблеми меншин.

II. УЧАСТЬ У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ

A. Механізми на рівні центрального уряду

- 6) Держави повинні забезпечити меншинам можливості реального права голосу на рівні центрального уряду, якщо необхідно, шляхом створення спеціальних механізмів. Залежно від обставин, такими механізмами можуть бути:
- спеціальні форми представництва національних меншин, наприклад, резервування за ними певної кількості місць в одній або обох палатах парламенту чи в парламентських комітетах, а також інші форми гарантованої участі в законодавчому процесі;
 - офіційні або неофіційні домовленості про закріплення за представниками національних меншин посад у кабінеті міністрів, місць у Верховному або Конституційному суді або у судах нижчих інстанцій, а також у призначуваних дорадчих органах або інших органах вищого рівня;
 - механізми в рамках відповідних міністерств, що забезпечують врахування інтересів меншин, наприклад, шляхом призначення співробітників відповідальних у справах меншин або видання постійно діючих інструкцій; та
 - спеціальні заходи із залучення представників меншин до роботи в державних органах, а також надання послуг публічних установ мовою національної меншини.

Б. Вибори

- 7) Досвід, накопичений у Європі та поза її межами, свідчить про важливу роль виборчого процесу у створенні умов для участі меншин у політичному житті. Держави повинні гарантувати право осіб, що належать до національних меншин, на участь у державних справах, включно з правом голосу і правом балотуватися на виборні посади на недискримінаційній основі.
- 8) Формування і діяльність політичних партій повинні регламентуватися відповідно до міжнародно-правового принципу свободи об'єднань. Цей принцип включає свободу створення політичних партій, що об'єднують громадян за ознаками приналежності до тієї чи іншої громади, так само як і партій, що не є виразниками інтересів лише якоїсь однієї окремої громади.
- 9) Виборча система повинна сприяти представництву меншин та їхньому впливу.
- У місцях компактного проживання меншин їхнє достатнє представництво може бути забезпечене шляхом створення одномандатних округів.
 - Представництву меншин можуть сприяти пропорційні виборчі системи, за яких кількість місць партії в законодавчих зборах залежить від частки голосів, отриманих нею на загальнонаціональних виборах.
 - Деякі види преференційного голосування, за якого виборці розташовують кандидатів у порядку відданої ними переваги, можуть сприяти представництву меншин і розширенню співробітництва між громадами.
 - Розширити участь національних меншин в державному управлінні можна шляхом зниження відсоткового бар'єру для проходження в законодавчий орган.
- 10) Географічні межі виборчих округів повинні визначатися таким чином, щоб забезпечувалося справедливе представництво національних меншин.
-

В. Механізми регіонального та місцевого рівня

- 11) Держави повинні вживати заходів для розширення участі національних меншин на регіональних та місцевих рівнях, подібних до тих, про які вже йшлося вище стосовно рівня центрального уряду (параграфи 6-10). Структури регіональних та місцевих органів влади і процеси ухвалення ними рішень повинні бути прозорими і доступними, щоб сприяти участі меншин.

Г. Дорадчі та консультативні органи

- 12) Державам варто в рамках відповідних інституціональних структур створювати консультативні або дорадчі органи, здатні слугувати каналами для діалогу між державною владою та національними меншинами. Ці органи можуть мати спеціалізовані комітети з таких питань як забезпечення житлом, земельний фонд, освіта, мова і культура. Склад цих органів має відповідати їхньому призначенню і сприяти більш ефективному вираженню і забезпеченню інтересів меншин.
- 13) Ці органи повинні мати можливість порушувати питання перед органами, що ухвалюють рішення, готувати рекомендації, виробляти законодавчі та інші пропозиції, стежити за розвитком ситуації і представляти коментарі до рішень уряду, що опрацьовуються, здатних прямо чи опосередковано вплинути на становище меншин. Державні органи влади повинні регулярно консультиватися з цими органами стосовно законодавчих та адміністративних заходів в інтересах вирішення актуальних для меншин питань і зміцнення довіри. Ефективне функціонування цих органів потребує забезпечення їх достатніми ресурсами.

III. САМОВРЯДУВАННЯ

- 14) Для дієвої участі меншин у суспільно-політичному житті можуть знадобитися механізми нетериторіального або територіального самоврядування, або їх поєднання. На такі заходи державам необхідно виділяти достатні ресурси.

- 15) Істотною передумовою успішного функціонування вищезгаданих механізмів є визнання як державною владою, так і меншинами необхідності централізованих та єдиних рішень у певних сферах державного управління, поряд із збереженням розмаїття в інших сферах.
- Функції, зазвичай здійснювані центральними органами влади, включають оборону, зовнішні стосунки, імміграційний та митний режим, макроекономічну та кредитно-грошову політику.
 - Інші функції, включно із вказаними нижче, можуть здійснюватися меншинами або територіальними адміністраціями, самостійно чи разом із центральними органами влади.
 - Розподіл функцій може бути асиметричним, залежно від відмінностей у становищі меншин у рамках держави.
- 16) Інститути самоврядування, нетериторіальні або територіальні, повинні ґрунтуватися на демократичних принципах, щоб бути справжнім виразником думок зацікавленого населення.

А. Нетериторіальні механізми

- 17) Нетериторіальні форми управління є корисним засобом збереження і розвитку самобутності та культури національних меншин.
- 18) Питання, що можуть найбільш ефективно вирішуватися за допомогою таких механізмів, належать до сфери освіти, культури, використання мов меншин, релігії та інших сфер, найбільш важливих для самобутності та способу життя національних меншин.
- Особи і групи мають право на власний розсуд користатися своїми іменами і назвами мовою меншини, а також право на визнання цих імен і назв офіційними органами.

- З урахуванням того, що відповідальність за встановлення стандартів у сфері освіти несуть органи державної влади, організації меншин можуть визначати зміст навчальних програм для викладання мов відповідних меншин, їхньої культури або того й іншого.
- Меншини можуть обирати і використовувати власну символіку та інші форми культурного самовираження.

Б. Територіальні механізми

- 19) В усіх демократичних суспільствах існують механізми державного управління на різних територіальних рівнях. Досвід, накопичений у Європі та поза її межами, свідчить про доцільність передачі деяких повноважень законодавчої і виконавчої влади з центрального рівня на регіональний, що не повинне обмежуватися простою децентралізацією державного апарата і розосередженням його функцій від столиці до регіональних або місцевих підрозділів. У світлі принципу субсидіарності, державам варто позитивно розглядати можливість такого територіального делегування повноважень, включно із конкретними функціями самоврядування, надто у випадках, коли це розширювало б можливості меншин із самостійного вирішення питань, що їх стосуються.
- 20) Відповідні органи місцевої, регіональної або автономної адміністрації, сформовані з урахуванням історичної та територіальної специфіки конкретних національних меншин, можуть в інтересах більш ефективного реагування на проблеми цих меншин брати на себе цілий ряд функцій.
- Функції, що відносяться в основному або значною мірою до компетенції таких органів і у виконанні яких ними накопичений успішний досвід, які включають освіту, культуру, використання мов меншин, охорону довкілля, місцеве планування, освоєння природних ресурсів, економічний розвиток, правоохоронну діяльність на місцях, а також забезпечення житлом, охорону здоров'я та інші види соціального забезпечення.

- Функції, спільно здійснювані центральними і регіональними органами влади, стосуються оподаткування, правосуддя, розвитку туризму і транспорту.

21) Місцеві, регіональні та автономні органи влади повинні поважати і забезпечувати права людини по відношенню до всіх людей, включно із правами усіх меншин у межах їхньої юрисдикції.

IV. ГАРАНТІЇ

A. Конституційні та правові гарантії

22) Механізми самоврядування повинні визначатися законом, а порядок їхнього перегляду повинен, як правило, відрізнятися від застосовуваного у разі звичайного законодавства. Механізми, що заохочують участь меншин в ухваленні рішень, можуть визначатися у законодавчому порядку або іншими відповідними способами.

- Прийняття або перегляд механізмів, які закріплюються конституційно, зазвичай вимагають вищого ступеня згоди законодавців або населення, аніж у інших випадках.
- Зміна механізмів самоврядування, створених у законодавчому порядку, часто потребує затвердження кваліфікованою більшістю голосів у законодавчих зборах, органах самоврядування або органах, що представляють національні меншини, або тих та інших.
- Періодичний розгляд дієвості механізмів самоврядування і механізмів участі меншин в ухваленні рішень може надати корисну можливість з'ясувати, чи потребують ці механізми перегляду у світлі накопиченого досвіду та обставин, що змінилися.

23) Може бути розглянуте питання про використання тимчасових або поетапних механізмів, що дозволяють випробувати і розвивати

нові форми участі меншин. Такі механізми можуть створюватися в законодавчому або у неформальному порядку на конкретний строк, який, залежно від досягнутих успіхів, може подовжуватися, переглядатися або скорочуватися.

Б. Правовий захист

24) Ефективна участь національних меншин у суспільно-політичному житті потребує налагоджених каналів консультацій для запобігання виникненню конфліктів і вирішення суперечок, а також можливості застосування, у разі потреби, спеціальних або альтернативних механізмів. До таких методів належать:

- вирішення конфліктів у судовому порядку, зокрема, судовий контроль за законодавчими або адміністративними рішеннями, що потребує наявності у державі незалежних, доступних для населення та неупереджених судових органів і поваги до їхніх рішень; та
- додаткові механізми вирішення суперечок, такі як переговори, встановлення фактів, посередництво, арбітраж, омбудсмен у справах національних меншин, а також спеціальні комісії, здатні виступати як центральна ланка та процеси розгляду скарг з питань державного управління.

ПОЯСНЮВАЛЬНІ ПРИМІТКИ ДО ЛУНДСЬКИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ ПРО ЕФЕКТИВНУ УЧАСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОМУ ЖИТТІ

I. ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ

- 1) Як Статут Організації Об'єднаних Націй (далі "Статут ООН"), так і установчі документи КБСЄ/ОБСЄ спрямовані на підтримку і зміцнення міжнародного миру та безпеки шляхом розвитку відносин миру і співробітництва між рівноправними суверенними державами, що поважають права людини, включно із правами осіб, що належать до меншин. Справді, як свідчить історія, неповага до прав людини, зокрема, прав меншин, може призводити до підриву внутрішньодержавної стабільності та негативно позначатися на відносинах між державами, тим самим ставлячи під загрозу міжнародний мир та безпеку.

Починаючи з Принципу VII декалога, проголошеного в Хельсінкському Заключному акті 1975 року, Держави - учасниці ОБСЄ неодноразово підкреслювали фундаментальний зв'язок між повагою законних інтересів осіб, що належать до національних меншин, і збереженням миру та стабільності. На цей зв'язок неодноразово вказувалося у подальших засадничих документах, зокрема, у Підсумковому документі Мадридської зустрічі 1983 року (Принцип 15), Підсумковому документі Віденської зустрічі 1989 року (Принципи 18 і 19) і Паризькій хартії для нової Європи 1990 року, а також у документах подальших зустрічей на вищому рівні, наприклад, у Хельсінкському документі 1992 року (Частина IV, пункт 24) і Лісабонському документі 1996 року (Частина 1, Лісабонська декларація про модель загальної та всебічної безпеки для Європи XXI століття, Пункт 2). На рівні Організації Об'єднаних Націй зв'язок між захистом і забезпеченням прав меншин і збереженням миру та стабільності підкреслюється, зокрема, в преамбулі Декларації ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин 1992 року (далі "Декларація ООН про меншини"). Крім того, схваливши

Паризьку хартію для нової Європи, усі Держави - учасниці ОБСЄ висловили тим самим свою відданість демократичним принципам управління.

Створення всебічних можливостей для рівноправного здійснення прав людини особами, що належать до меншин, передбачає їхню ефективну участь у процесі прийняття рішень, особливо тих, які їх безпосередньо стосуються. Хоча конкретні ситуації можуть бути дуже різними, і для задоволення потреб та прагнень меншин може бути достатньо звичайних демократичних процедур, досвід показує також, що з метою ефективної участі меншин в ухваленні рішень нерідко доводиться вживати особливих заходів. Зобов'язання держав робити це у подібних випадках зафіксоване у низці міжнародних норм: так, відповідно до пункту 35 **Документа Копенгагенської наради з людського виміру** 1990 року (далі "Копенгагенський документ"), Держави - учасниці ОБСЄ "поважатимуть права осіб, що належать до національних меншин, на ефективну участь у державних справах, включно з участю у справах, які стосуються захисту та заохочення самотності таких меншин"; відповідно до пунктів 2 і 3 Статті 2 **Декларації ООН про меншини** 1992 року, "[...] особи, що належать до меншин, мають право активно брати участь у [...] громадсько-політичному житті", а також "право активно брати участь в ухваленні на національному та, де це необхідно, регіональному рівні, рішень, що стосуються такої меншини, до якої вони належать, або тих регіонів, у яких вони мешкають"; та, відповідно до Статті 15 **Рамкової конвенції про захист національних меншин** Ради Європи 1994 року (далі "Рамкова конвенція"), Держави-учасниці "створюватимуть необхідні умови для ефективної участі осіб, що належать до національних меншин, у культурному, громадському та економічному житті, а також у веденні державних справ, особливо тих, які їх стосуються".

Створення можливостей для ефективної участі, природно, передбачає, що така участь буде добровільною. Власне кажучи, саме засадниче поняття соціально-політичної інтеграції розглядається як щось відмінне від процесів, які, або наслідки яких, становлять собою примусову асиміляцію, від чого застерігає Стаття 5 **Рамкової конвенції**. Лише за умови добровільності прагнення до реалізації законних інтересів осіб, що належать до національних меншин, може носити мирний характер і мати

оптимальний результат у сфері державної політики і законодавства. Таким чином, подібні процеси, розраховані на широке охоплення і активну участь різних груп населення, сприяють більш ефективному управлінню суспільством, відповідаючи інтересам усього населення в цілому, сплітаючи їх в єдину тканину громадського життя і зміцнюючи цим врешті решт цілісність держави. У міжнародних нормах, які стосуються ефективної участі меншин у суспільно-політичному житті, підкреслюється, що вони у жодному разі не передбачають права займатися діяльністю, яка суперечить цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй, ОБСЄ і Ради Європи, зокрема, принципам суверенної рівності, територіальної цілісності та політичної незалежності держав (див. пункт 37 **Копенгагенського документа**, пункт 4 Статті 8 **Декларації ООН про меншини та преамбулу Рамкової конвенції**).

- 2) У дусі положень пункту 25 Частини VI **Хельсінкського документа** 1992 року, ці Рекомендації ґрунтуються на прийнятих у цьому зв'язку зобов'язаннях, пропонуючи Державам - учасникам ОБСЄ "подальші можливості більш ефективного виконання своїх відповідних зобов'язань як членів КБСЄ, включно із зобов'язаннями, пов'язаними із захистом і створенням умов для заохочення етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин".

У Статті 1(3) **Статуту ООН** мовиться, що одна з цілей Організації є "досягти міжнародного співробітництва у вирішенні міжнародних проблем економічного, соціального, культурного і гуманітарного характеру та у заохоченні та розвитку поваги до прав людини і основних свобод усіх, незалежно від раси, статі, мови та релігії" — та, як далі уточнюється у пункті (с) Статті 55, включно із "загальною повагою та дотриманням прав людини і основних свобод усіх, незалежно від раси, статі, мови та релігії". **Статут** базується на тісному взаємозв'язку між повагою до прав людини та миром між народами та безпекою. Про засадниче значення людської гідності говориться також у Статті 1 **Загальної декларації прав людини** 1948 року і у преамбулах **Міжнародного пакту про громадянські та політичні права** 1966 року, **Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права** 1966 року і **Міжнародної конвенції про**

ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 року. Ця гідність рівною мірою притаманна всім людям і передбачає рівні та невід'ємні права.

З ідеї рівної гідності та невід'ємних прав випливає принцип недискримінації, втілений практично в усіх міжнародних документах з прав людини, серед яких слід зазначити **Статтю 2 Загальної декларації прав людини**, **Статті 2 і 26 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права** і **Статтю 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права**. У **Статті 1 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації** з усією ясністю зазначено, що цей документ забороняє дискримінацію, зокрема, за ознакою "родового, національного або етнічного походження". **Стаття 14 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод** 1950 року (далі "Європейська конвенція про права людини") також однозначно поширює принцип неприпустимості дискримінації на підставі "національного або соціального походження [або] приналежності до національних меншин" в усіх випадках, коли йдеться про права і свободи, гарантовані Конвенцією. На практиці ці положення і принципи знайшли своє відображення у конституціях більшості Держав - учасниць ОБСЄ.

Оскільки особи, що належать до національних меншин, наділені правом на ефективну участь у суспільно-політичному житті, вони повинні мати можливість користатися цим правом без обмежень, на що і вказується в пункті 31 **Копенгагенського документа**, у **Статті 4 Рамкової конвенції** і у пункті 1 **Статті 4 Декларації ООН про меншини**. Разом з тим, відповідно до пункту 2 **Статті 4 Рамкової конвенції**, забезпечення рівних прав на повагу гідності поширюється за межі принципу не-дискримінації до "повної та справжньої рівності між особами, що належать до національної меншини, і особами, що належать до основної групи населення", для чого держави зобов'язані "вживати в необхідних випадках належні заходи... в усіх сферах... політичного... життя", у зв'язку з чим вони "повинні належним чином враховувати особливе положення осіб, які належать до національних меншин".

Передбачений в рекомендації зв'язок між повагою прав людини і розвитком інститутів громадянського суспільства віддзеркалює

заклик до "ефективної політичної демократії", яка, як сказано в преамбулі **Європейської конвенції** про права людини, тісно пов'язана із забезпеченням справедливості та миру в усьому світі. У **Паризькій хартії для нової Європи** Держави - учасниці ОБСЄ заявили також про те, що демократична система правління, включно із повагою прав людини, складає основу процвітання.

- 3) Особливі інститути, що забезпечують ефективну участь національних меншин у громадсько-політичному житті, не повинні створюватися за рахунок обмеження прав інших. Права людини повинні дотримуватися цілком і в усіх випадках, у тому числі інститутами, яким держава може делегувати відповідні повноваження. Відповідно до пункту 33 **Копенгагенського документа**, при вживанні Державами-учасницями необхідних заходів для захисту самотності осіб, які належать до національних меншин, "будь-які такі заходи мають відповідати принципам рівності та не-дискримінації стосовно інших громадян відповідних Держав-учасниць". Далі, у пункті 38 **Копенгагенського документа** говориться, що "Держави-учасниці у своїх зусиллях із захисту і підтримки прав осіб, які належать до національних меншин, повною мірою дотримуватимуться своїх зобов'язань відповідно до існуючих конвенцій про права людини та інших відповідних міжнародних інструментів". Аналогічне положення міститься у Статті 20 **Рамкової конвенції**: "При реалізації прав і свобод, що випливають із принципів, викладених у цій рамковій Конвенції, будь-яка особа, яка належить до національної меншини, має поважати національне законодавство та права інших, зокрема, права осіб, які належать до основної групи населення або інших національних меншин". Це, зокрема, стосується і тих випадків, коли йдеться про "меншини у складі меншин", особливо у зв'язку із територіальною автономією (див. примітки до рекомендацій 16 і 21, нижче). Сюди варто включити і повагу прав жінок, у тому числі не-дискримінацію "у політичному та громадському житті країни", про що говориться у Статті 7 **Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок** 1979 року.

- 4) Принцип самовизначення осіб, які належать до меншин, ґрунтується на кількох засадничих зобов'язаннях. У пункті 32 **Копенгагенського документа** зазначено, що "приналежність до

національної меншини є предметом собистого вибору, і через здійснення такого вибору не можуть виникати ніякі несприятливі наслідки ". У пункті 1 Статті 3 **Рамкової конвенції** подібним чином передбачено, що "будь-яка особа, яка належить до національної меншини, матиме право вільного вибору розглядатися або не розглядатися такою, і цей вибір або здійснення прав, що пов'язані з таким вибором, не повинні шкодити даній особі". У пункті 2 Статті 3 **Декларації ООН про меншини** також говориться про неприпустимість будь-яких несприятливих наслідків "для будь-якої особи, яка належить до меншини, через здійснення або нездійснення прав, викладених у цій Декларації".

Право індивідуума ідентифікувати себе на власний розсуд необхідне для забезпечення поваги до його самостійності та свободи. Людина може самовизначатися різнопланово, причому не тільки в приватному, але й у суспільно-політичному житті. Відповідно, у суспільствах відкритого типу, де зростає мобільність людей і розширюється обмін ідеями, багато хто одночасно виступає у кількох іпостасях, що можуть накладатися, співіснувати або вибудовуватися в тому чи іншому порядку (ієрархічному або неієрархічному), відображаючи різні зв'язки між ними. Звичайно, ідентифікація не ґрунтується виключно на основі етнічного походження, як і не є вона однорідною у межах однієї громади; у різних її членів вона може мати різні відтінки і ступені. Залежно від того, про що конкретно йдеться, відносна значимість різних ідентифікаційних образів може бути більшою або меншою. Відповідно, одна і та ж особа може ідентифікувати себе неоднаково, залежно від конкретного питання, глибини самоототожнення з тією або іншою справою та умов участі в ній. Наприклад, у деяких державах людина може обирати певну мову для заповнення податкових декларацій, але самовизначатися в інший спосіб у місцевій громаді для інших цілей.

- 5) У демократичних суспільствах процедурна сторона прийняття рішень має не менше значення, ніж змістовна. Оскільки належна практика управління здійснюється не тільки від імені народу, але й на благо народу, відповідні процедури повинні завжди передбачати участь тих, кого вони стосуються, не повинні бути прихованими від очей та оцінки громадськості та повинні бути

підконтрольними тим, кого вони стосуються. Тільки такий порядок користуватиметься сталою довірою суспільства. Процеси залучення можуть забезпечуватися шляхом консультацій, опитувань, референдумів, переговорів і навіть одержання конкретної згоди від осіб, яких це безпосередньо стосується. Можна сподіватися, що рішення, прийняті за використання таких процедур, будуть добровільно виконуватися. У випадках, коли підходи державних органів і відповідної групи істотно розбіжні, виходячи із кращих стандартів державного управління, було би правильним у пошуках найбільш задовільного рішення звертатися до послуг третьої сторони.

У конкретному застосуванні до національних меншин пункт 33 **Копенгагенського документа** зобов'язує Держави - учасниці ОБСЄ вживати заходів "із захисту етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин на їхній території та створювати умови для поширення цієї самобутності [...] після проведення належних консультацій, зокрема, контактів з організаціями або асоціаціями таких меншин". Відповідно до пункту 26 Частини VI **Хельсінкського документа**, Держави - учасниці ОБСЄ також зобов'язалися "вирішувати проблеми національних меншин у конструктивному дусі, мирними засобами і шляхом діалогу між усіма зацікавленими сторонами на основі принципів і зобов'язань ОБСЄ". Що стосується "усіх зацікавлених сторін", то у пункті 30 **Копенгагенського документа** визнається "важлива роль неурядових організацій, у тому числі політичних партій, профспілок, правозахисних організацій та релігійних груп, у заохоченні терпимості, культурного розмаїття та у вирішенні питань, які стосуються національних меншин".

Необхідною умовою процесів залучення є терпимість. Соціально-політичний клімат взаємної довіри і рівності потрібно забезпечувати у законодавчому порядку, одночасно провадячи виховну роботу зі втілення у життя цієї соціальної етики в масштабах усього населення. У цьому зв'язку особлива роль належить засобам масової інформації. У пункті 1 Статті 6 **Рамкової конвенції** передбачається, що "сторони заохочуватимуть дух терпимості та діалог між культурами, а також вживатимуть ефективних заходів для сприяння взаємній повазі, взаєморозумінню і співробітництву між усіма особами, які

проживають на їхній території, незалежно від їхньої етнічної, культурної, мовної або релігійної приналежності, особливо у сфері освіти, культури і засобів інформації". Зокрема, держави зобов'язані припиняти використання в публічних виступах зневажливих або принизливих епітетів та слів і мають вживати заходів з протидії негативним стереотипам. В ідеалі, представники відповідних громад повинні брати участь у визначенні та опрацюванні будь-яких заходів, спрямованих на вирішення подібних проблем.

II. УЧАСТЬ У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ

A. Механізми на рівні центрального уряду

- б) У розвиток положень пункту 35 **Копенгагенського документа**, у першому параграфі Частини III **Доповіді Народи експертів КБСЄ з питань національних меншин (Женева)**, 1991 рік, указується, що "коли питання, які стосуються становища національних меншин, обговорюються в їхніх країнах, їм самим слід надавати можливість ефективно брати участь у цьому процесі... [та] що [така] демократична участь осіб, які належать до національних меншин, або їхніх представників у роботі директивних або консультативних органів є важливим елементом ефективної участі в державних справах ". У пункті 24 **making of Частини VI Хельсінкського документа** Держави - учасниці ОБСЄ зобов'язалися "у цьому зв'язку активізувати свої зусилля із забезпечення вільного здійснення приналежними до національних меншин особами, на індивідуальній основі або разом з іншими, своїх прав людини і основних свобод, включно із правом брати участь повною мірою, відповідно до демократичних процедур прийняття рішень кожної Держави, у політичному, економічному, соціальному і культурному житті своїх країн, у тому числі, на основі демократичної участі в роботі директивних і консультативних органів на національному, регіональному та місцевому рівнях, серед іншого, в рамках політичних партій та асоціацій".

Участь, по суті, означає залучення, як у сенсі можливостей для вагомого внеску у процес прийняття рішень, так і у сенсі наслідків

таких внесків. Концепція належного управління ґрунтується на тому, що метод ухвалення рішень простою більшістю не завжди є достатнім. З точки зору структурної побудови держави, можна використовувати різні форми децентралізації, які забезпечують максимальну значимість та підзвітність процесу ухвалення рішень для тих, кого стосуються ці рішення, як на рівні держави в цілому, так і на рівні її складових структур. В унітарних державах, федеративних і конфедеративних системах ці завдання можуть вирішуватися по-різному. Представництво меншин у органах, що приймають рішення, може забезпечуватися шляхом відведення їм певної кількості місць (квоти, просування по службі або інші заходи). Можливі й інші форми участі, наприклад, гарантоване членство у відповідних комітетах, з правом або без права голосу. У тому ж порядку, закріпленому юридично або заснованому на усталеній практиці, забезпечується представництво у виконавчих, судових, адміністративних та інших органах. З метою врахування інтересів меншин можуть створюватися і спеціальні органи. Для того щоб меншини мали реальну можливість здійснювати всі свої права, необхідні конкретні заходи по лінії державної служби, включно із забезпеченням "рівноправного доступу до державної служби", про що говориться в пункті (с) Статті 5 **Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації**.

Б. Вибори

- 7) Найважливішим атрибутом сучасної демократії є представницька система управління, що ґрунтується на періодичному проведенні вільних, чесних та регулярних виборів. Засадниче завдання, за пунктом 3 Статті 21 **Загальної декларації прав людини**, є таким: "Воля народу має бути основою влади уряду". Ця фундаментальна норма більш розгорнуто сформульована у низці міжнародних та європейських договорів, а саме в Статті 25 **Міжнародного пакту про громадянські та політичні права** і у Статті 3 додаткового Протоколу до **Європейської конвенції про права людини**. Стосовно Держав - учасниць ОБСЄ, в пунктах 5 і 6 **Копенгагенського документа** визначають, що "серед елементів справедливості, істотно необхідних для повного вираження гідності, властивої людській особистості, та рівних і невід'ємних прав усіх людей", "воля народу, висловлена вільно і чесно шляхом

регулярних і справжніх виборів, є основою влади і законності будь-якого уряду".

Держави мають значну свободу у визначенні того, як саме вони виконуватимуть ці зобов'язання; але вони зобов'язані робити це без дискримінації, прагнучи забезпечити максимально високий ступінь представництва. У рамках Організації Об'єднаних Націй Комітет з прав людини в пункті 12 своїх **Загальних Зауважень 25** (57-а сесія, 1996 рік) дав таке пояснення до Статті 25: "Право на вільне висловлення своєї думки, мирні збори і свободу об'єднань є засадничою умовою для ефективного здійснення права голосу і повинне користатися повним захистом. [...] Інформація та матеріали про порядок голосування повинні видаватися також мовами меншин". Далі, у пункті 5 **Загальних Зауважень 25** пояснюється: "Ведення державних справ [...] є широким поняттям, пов'язаним із здійсненням політичних повноважень, зокрема з реалізацією законодавчих, виконавчих і адміністративних повноважень. Воно охоплює всі аспекти державного управління, а також розробку і здійснення політики на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях".

Оскільки в умовах існування різнорідних поглядів та інтересів жодна виборча система не може бути нейтральною, державам потрібно обирати ту систему, яка би за їхніх конкретних обставинах забезпечувала максимально представницький уряд. Це особливо важливо для осіб, які належать до національних меншин, які інакше могли би виявитися позбавленими адекватного представництва.

- 8) У принципі, демократичні суспільства не повинні втручатися у способи політичної самоорганізації їхніх громадян - доки вони користаються мирними засобами і поважають права інших. Власне кажучи, йдеться про свободу об'єднань, як вона визначена в різноманітних міжнародних документах, зокрема: у Статті 20 **Загальної декларації прав людини**, Статті 22 **Міжнародного пакту про громадянські та політичні права**, Статті 11 **Європейської конвенції про права людини** і пункті 6 **Копенгагенського документа**. Крім того, свобода об'єднань, конкретно для осіб, які належать до національних меншин, гарантована відповідно до пункту 32.6 **Копенгагенського**

документа і Статті 7 **Рамкової конвенції**. У пункті 24 Частини VI **Хельсінкського документа** додатково конкретизується зобов'язання Держав - учасниць ОБСЄ забезпечувати "вільне здійснення приналежними до національних меншин особами, на індивідуальній основі або разом з іншими, своїх людських прав і основних свобод, зокрема, право брати участь повною мірою [...] у політичному [...] житті своїх країн, у тому числі [...] через політичні партії та об'єднання".

У той час, як повне дотримання принципів рівноправності та не-дискримінації зменшить або викоренить попит та потребу на політичні партії, сформовані на засадах етнічних зв'язків, у деяких випадках такі створені етнічними громадами партії можуть бути єдиною надією на ефективне представництво їхніх специфічних інтересів і, таким чином, на їхню ефективну участь у житті суспільства. Зрозуміло, що люди можуть об'єднуватися у партії й на іншій основі, наприклад, за регіональними інтересами. В ідеалі, партії повинні бути відкритими за своїм складом та не замикатися у вузьких етнічних рамках; відповідно, великим партіям варто домагатися включення у свій склад представників меншин, зменшуючи тим самим потребу або прагнення до створення партій за етнічною ознакою. У цьому зв'язку важливого значення набуває вибір виборчої системи. У будь-якому випадку, жодна політична партія або жодне об'єднання не можуть розпалювати расову ненависть, про що говориться в Статті 20 **Міжнародного пакту про громадянські та політичні права** та у Статті 4 **Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації**.

- 9) Виборча система може забезпечувати відбір кандидатів як до законодавчих зборів, так і до інших органів та інститутів, включно із відбором окремих посадових осіб. У той час, як одномандатні округи можуть надавати достатнє представництво для меншин, у залежності від того, як визначені межі виборчих округів, і від компактності меншин, що у них мешкають, в інших випадках такому представництву може сприяти пропорційна виборча система. У Державах - учасницях ОБСЄ застосовуються різні форми пропорційного представництва, у тому числі "преференційне голосування", за якого виборці розташовують кандидатів у порядку віддання своєї переваги; "система відкритих списків", за якої виборці можуть висловити перевагу тому чи

іншому кандидату з партійного списку, а також голосувати за партію; "система змішаного вибору", за якої дозволяється голосувати більш ніж за одного кандидата від різних партій; і "кумулятивна система", за якої виборці можуть подавати більше одного голосу за кандидата, якому віддають перевагу. Процентний бар'єр не має бути настільки високим, щоб це могло перешкоджати представництву меншин.

- 10) При визначенні меж виборчих округів необхідно враховувати проблеми та інтереси національних меншин під кутом зору забезпечення їхнього представництва в директивних органах. Поняття "рівноправність" означає, що обраний метод такого забезпечення не повинен шкодити нікому, і що враховуватимуться проблеми та інтереси всіх. В ідеалі, межі округів повинні визначатися незалежним та неупередженим органом, що, поряд із вирішенням інших завдань, дозволило б забезпечити повагу прав меншин. У багатьох Державах - учасницях ОБСЄ це завдання вирішується шляхом постійних виборчих комісій, укомплектованих професійними кадрами.

Так чи інакше, державам не слід переглядати межі виборчих округів або якимось іншим чином змінювати пропорційне співвідношення різних груп населення в тому чи іншому окрузі з метою зменшення представництва меншин або його повного виключення. Це прямо забороняється Статтею 16 **Рамкової конвенції**, а в Статті 5 **Європейської хартії місцевого самоврядування** обумовлено, що "зміна меж місцевих територіальних одиниць не провадитиметься без попередньої консультації з тими місцевими громадами, яких це стосується, і може провадитися у формі референдуму у випадках, коли це дозволяється законом" (див. пояснення до рекомендації 19 стосовно територіальних механізмів).

В. Механізми регіонального та місцевого рівня

- 11) Дана рекомендація стосується органів влади всіх рівнів нижче центрального (наприклад, у провінціях, департаментах, районах, префектурах, муніципалітетах, містах і селищах, що входять до складу унітарної держави або є суб'єктами федерації, включно із автономними областями та іншими утвореннями). Завдання

послідовного створення умов, що дозволяють всім людям рівною мірою реалізовувати всі права, передбачає, що повага цих прав має забезпечуватися не лише на рівні центрального уряду, але і на всіх нижчих рівнях. Але критерії, застосовані при формуванні структур регіонального або місцевого рівня, можуть відрізнятися від критеріїв, застосованих на рівні центрального уряду. Можлива також асиметрія при утворенні відповідних структур, обумовлена різноманітністю потреб і волевиявлень.

Г. Дорадчі та консультативні органи

- 12) Пункт 24 Частини VI Хельсінкського документа зобов'язує Держави - учасниці ОБСЄ "забезпечувати вільне здійснення приналежними до національних меншин особами, на індивідуальній основі або разом з іншими, своїх прав людини і основних свобод, включно з правом брати участь повною мірою [...] у політичному [...] житті своїх країн, у тому числі на основі демократичної участі в роботі [...] консультативних органів на національному, регіональному та місцевому рівнях". Такі органи можуть бути постійними або цільовими, можуть входити до законодавчої або виконавчої гілки влади або функціонувати при них чи незалежно від них. У низці Держав - учасниць ОБСЄ діють комітети при парламентських органах, такі як "круглі столи" за участі представників меншин. Вони можуть створюватися і уже реально функціонують на всіх рівнях влади, включно із самоврядуванням. Ефективність таких органів забезпечується включенням до їхнього складу представників меншин та інших осіб, що володіють спеціальними експертними знаннями, а також виділенням в їхнє розпорядження адекватних ресурсів і за серйозної уваги з боку директивних органів. Крім виконання консультативних функцій і вироблення рекомендацій, такі органи можуть слугувати корисною проміжною ланкою між державним керівництвом і меншинами. Вони можуть також стимулювати вживання заходів на урядовому рівні та на рівні громад, де проживають меншини. Крім того, такі органи можуть вирішувати конкретні завдання з реалізації програм, наприклад, у сфері освіти. До того ж, робота тих чи інших спеціалізованих комітетів може мати особливе значення для деяких меншин, ось чому ці меншини повинні бути в них представлені.

- 13) Можливості конструктивного використання таких органів залежать від конкретної ситуації. Але в будь-якому разі належна практика управління припускає прийняття владою цілеспрямованих заходів для залучення до роботи авторитетних консультативних і дорадчих органів і звернення до них мірою потреби, зокрема, із пропозицією їхнього внеску в роботу над відповідними питаннями. Відкрита позиція влади стосовно цих органів та їхніх членів і готовність до співробітництва з ними стануть основою для прийняття більш оптимальних рішень і підвищать авторитет влади в суспільстві.

III. САМОВРЯДУВАННЯ

- 14) Термін "самоврядування" передбачає, що громада певною мірою контролює вирішення питань, що її стосуються. Слово "управління" не обов'язково має на увазі виняткову юрисдикцію. Крім іншого, воно може означати адміністративні та розпорядницькі повноваження, а також конкретно обговорену законодавчу і судову юрисдикцію. Це може досягатися шляхом делегування Державою частини своїх функцій або передачі чи, як, наприклад, у випадку федерації, первісного розподілу складових повноважень. У Державах - учасницях ОБСЄ форми самоврядування називаються по-різному - делегування автономії, самоврядування або внутрішнє управління. За жодних обставин це не передбачає включення будь-якого етнічного критерію у формування територіальних механізмів.

У пункті 35 **Копенгагенського документа** Держави - учасниці ОБСЄ відзначили "зусилля, докладені з метою захисту і створення умов для заохочення етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності певних національних меншин шляхом створення, в якості одного з можливих засобів досягнення цих цілей, належних місцевих або автономних органів управління, які відповідають конкретним історичним та територіальним умовам таких меншин та у відповідності із політикою конкретної Держави". У цьому зв'язку в параграфі 7 Частини IV **Доповіді Народи експертів КБСЄ з питань національних меншин (Женева)** вказувалося, що " позитивні результати досягнуті деякими з [Держав-учасниць] відповідним демократичним шляхом завдяки, *серед іншого*, [...]

місцевим і автономним органам управління, а також автономії на територіальній основі, включно з існуванням консультативних, законодавчих і виконавчих органів, що обираються на основі вільних і періодичних виборів; самоврядування національної меншини в тих аспектах, які стосуються її самобутності в ситуаціях, коли не існує автономії на територіальній основі; децентралізованих або місцевих форм управління; [...] фінансової і технічної допомоги особам, які належать до національних меншин, які прагнуть цього для здійснення їхнього права на створення і підтримку своїх власних освітніх, культурних і релігійних установ, організацій або асоціацій [...]" У більш загальному плані в преамбулі **Європейської хартії місцевого самоврядування** про "принципи демократії і децентралізації влади" говориться як про внесок до "сприяння забезпеченню і зміцненню місцевого самоврядування в різних європейських країнах". У зв'язку з цим положенням Стаття 9 **Європейської хартії місцевого самоврядування** передбачає право на одержання достатніх фінансових коштів для реалізації таких децентралізованих повноважень.

- 15) Держава, беручи на себе відповідальність у певних сферах, що стосуються Держави в цілому, повинна забезпечувати регулювання в цих сферах через центральні органи влади держави. Зазвичай, до таких сфер віднесені: питання оборони, які є засадничими для забезпечення територіальної цілісності держави; макроекономічна політика, що відіграє важливу роль тією мірою, якою центральний уряд виконує функції свого роду стабілізуючої ланки між регіонами, що знаходяться в економічно нерівному становищі; а також традиційна сфера дипломатії. Тією мірою, якою інші чинники можуть мати серйозні загальнонаціональні наслідки, ці також повинні, принаймні частково, включатися до сфери централізованого регулювання.

Регулювання в цих сферах може здійснюватися і на спільних засадах, у тому числі за участі територіальних одиниць або груп меншин, яких це особливо стосується (див. рекомендації 18 і 20). Разом з тим, такий розподіл регулюючих повноважень не повинен суперечити правозахисним нормам і має здійснюватися в практичній площині та координовано.

Однією зі сфер, у якій, як загально визнано, сходяться інтереси всіх, як на територіальних, так і не-територіальних засадах, і яка становить особливу вагу як для держави в цілому, так і для меншин, є освіта. У Статті 5.1 **Конвенції ЮНЕСКО про боротьбу з дискримінацією у сфері освіти** містяться доволі докладні положення про те, як потрібно спільно домагатися досягнення цілей у цьому напрямку: "Держави-сторони цієї Конвенції погоджуються, що: "[...]

(б) Необхідно поважати волю батьків та, у відповідних випадках, законних опікунів, які повинні мати можливість, по-перше, обирати для своїх дітей недержавні заклади, але такі, що відповідають мінімальним вимогам, запропонованим або затвердженим компетентними органами освіти, та, по-друге, забезпечувати у спосіб і у відповідності до процедур, яких дотримуються у Державі у застосуванні її законодавства, релігійне і моральне виховання дітей відповідно до їхніх власних переконань; нікому окремо і жодній групі осіб не може нав'язуватися релігійне виховання, не сумісне з їхніми переконаннями;

(в) За особами, що належать до національних меншин, має бути визнане право вести власну просвітницьку роботу, включно із утриманням шкіл, і, відповідно до політики у сфері освіти кожної Держави, використовувати або викладати свою власну мову, за умови, проте, що: (i) здійснення цього права не перешкоджатиме особам, які належать до цих національних меншин, розуміти культуру і мову суспільства в цілому і брати участь у його діяльності, і що воно не підриває національний суверенітет; (ii) рівень освіти в такого роду школах не нижче загального рівня, запропонованого або затвердженого компетентними органами; та (iii) відвідування такого роду шкіл є необов'язковим".

16) Принцип демократичного управління, сформульований у Статті 21 **Загальної декларації прав людини**, Статті 25 **Міжнародного пакту про громадянські та політичні права**, Статті 3 Протоколу

І до **Європейської конвенції про права людини** і норм ОБСЄ, стосується управління на всіх рівнях і на усіх ланках. У разі необхідності або доцільності формування інститутів самоврядування, реалізація всіма громадянами рівною мірою своїх прав вимагає застосування у цих інститутах принципу демократії.

А. Нетериторіальні механізми

- 17) Цей розділ присвячений нетериторіальним автономіям – які часто називаються "особистою" або "культурною" автономією – вони найбільш застосовні у випадку географічно некомпактного проживання членів певної групи. Відповідний розподіл повноважень, у тому числі з ведення справ у конкретних сферах, може забезпечуватися на рівні Держави або через територіальні механізми. У будь-якому разі необхідно гарантувати повагу людських прав інших осіб. Автономія в таких формах повинна також бути підкріплена адекватним фінансуванням, необхідним для реалізації її суспільних функцій, і ґрунтуватися на процедурах, що передбачають широку участь (див. Рекомендацію 5).
- 18) Цим перелік можливих функцій не вичерпується. Багато що залежатиме від конкретної ситуації, у тому числі та насамперед від потреб та волевиявлень меншини. За різних обставин ті чи інші питання цікавитимуть меншини більшою або меншою мірою, і їх вирішення позначатиметься на меншинах по-різному. Деякі сфери можуть являти собою поле для спільної діяльності. Одним із особливо чутливих для меншин питань є право самим визначати свої імена або назви, що стосується як суспільних установ, так і окремих громадян, як передбачено в пункті 1 Статті 11 **Рамкової конвенції**. Що стосується релігії, то ця Рекомендація не підтримує державне втручання в цій сфері, за винятком визначення кола повноважень (наприклад, щодо актів громадянського стану), делегованих релігійним установам. У Рекомендації також не передбачається, щоб установи меншин здійснювали контроль над засобами масової інформації, хоча представники меншин повинні мати можливість створювати і використовувати свої власні ЗМІ, що гарантовано пунктом 3 Статті 9 **Рамкової конвенції**. Зрозуміло, культура є поняттям багатогранним, яке охоплює і такі сфери, як соціальне забезпечення, житло і догляд за дітьми;

здійснюючи управління в цих сферах, Держава зобов'язана при цьому враховувати також інтереси меншин.

Б. Територіальні механізми

- 19) Для європейських держав характерна загальна тенденція до передачі повноважень і реалізації принципу субсидіарності, щоб рішення приймалися максимально наближено до тих і по можливості тими, кого вони безпосередньо стосуються і на кого впливають. У пункті 3 Статті 4 **Європейської хартії місцевого самоврядування** ця мета викладена так: "Суспільні функції загалом повинні здійснюватися насамперед тими органами влади, які знаходяться найближче до населення. При передачі функцій іншим органам влади потрібно враховувати масштаби і характер завдання, а також потребу в ефективності та економії". Територіальне самоврядування може сприяти збереженню цілісності держав і одночасно підвищити рівень участі та залучення меншин, підвищуючи їхню роль на тому рівні управління, який відповідає їхній частці в загальній чисельності населення. Цьому завданню може відповідати федеративний устрій, як і спеціальні автономні утворення в рамках унітарних держав або федерацій. Можливо також існування змішаних адміністрацій. Як відзначається в рекомендації 15, механізми не обов'язково повинні бути однорідними на всій території держави і можуть варіюватися згідно із потребами і волевиявленнями.
- 20) Органи влади автономій повинні мати реальні повноваження щодо прийняття рішень на законодавчому, виконавчому і судовому рівнях. Повноваження в державі можуть бути розподілені між центральними, регіональними та місцевими органами влади, а також за функціональною ознакою. У пункті 35 **Копенгагенського документа** говориться про альтернативи "належних місцевих або автономних органів управління, що відповідають конкретним історичним та територіальним умовам таких меншин". З цього ясно випливає, що уніфікованість у рамках держави не є обов'язковою. Досвід показує, що розподіл повноважень можливий навіть у тих сферах суспільної діяльності, які традиційно належали до компетенції центрального уряду, включно із делегованими повноваженнями в сфері правосуддя (як основні, так і процесуальні) і повноваження стосовно традиційних

галузей господарства. Як мінімум, відповідні групи населення повинні систематично залучатися до здійснення подібних повноважень. Водночас, центральний уряд повинен зберігати за собою повноваження із забезпеченню справедливості та рівних можливостей на всій території держави.

- 21) Повноваження, що можуть делегуватися на територіальній основі для забезпечення більш ефективної участі меншин, повинні здійснюватися з належним врахуванням інтересів меншин, на яких вони поширюються. Адміністративно-виконавча влада повинна бути підзвітною всьому населенню відповідної території. Це витікає з пункту 5.2 **Копенгагенського документа**, що зобов'язує усі Держави - учасниці ОБСЄ забезпечити на всіх рівнях і для всіх осіб "представницьку за своїм характером форму правління, за якої виконавча влада підзвітна обраним законодавчим органам або виборцям".

IV. ГАРАНТІЇ

A. Конституційні та правові гарантії

- 22) У даному розділі розглядається питання про "закріплення" відповідних положень, тобто про їхню фіксацію в законодавчому порядку. В одних випадках можуть виявитися корисними дуже детальні правові механізми, тоді як в інших може вистачити рамоквих положень. Як вказується в рекомендації 5, в усіх випадках прийняття механізмів повинне здійснюватися за допомогою відкритих процедур. У той же час, після їхнього прийняття необхідно забезпечувати стабільність, щоб гарантувати певний захист залучених осіб, особливо тих, що належать до національних меншин. У Статтях 2 і 4 **Європейські хартії місцевого самоврядування** перевага надається конституційним механізмам. Для досягнення бажаної рівноваги між стабільністю і гнучкістю може бути доцільним заздалегідь запланувати перегляд, через визначені проміжки часу, деполітизувавши тим самим процес внесення змін і зробивши процедуру огляду менш змагальною.
- 23) Ця рекомендація відрізняється від рекомендації 22 тією мірою, якою передбачає випробування нових режимів, що раніше не

застосовувалися, а не визначення умов зміни існуючих механізмів. Компетентній владі надається можливість застосовувати різні підходи, здійснюючи свій вибір у різних ситуаціях, що виникають у відносинах центральних органів із представниками меншин. Не визначаючи наперед остаточні результати, це може бути джерелом корисного досвіду, не в останню чергу за рахунок прийняття і впровадження нововведень.

Б. Правовий захист

- 24) У пункті 30 **Копенгагенського документа** Держави - учасниці ОБСЄ "визнають, що питання, які стосуються національних меншин, можуть бути задовільним чином вирішені тільки в демократичних політичних рамках, заснованих на принципі верховенстві права, в умовах функціонування незалежної судової системи". Про ефективні засоби правового захисту йдеться також у пункті 3 Статті 2 **Міжнародного пакту про громадянські та політичні права**, а про "засоби судового захисту" згадується в Статті 11 **Європейської хартії місцевого самоврядування**.

Судовий нагляд може здійснюватися конституційними судами і, фактично, відповідними міжнародними установами з прав людини. Позасудові механізми та інститути, такі як національні комісії, омбудсмени, ради з питань міжетнічних або "расових" відносин тощо також можуть відігравати важливу роль, як передбачено в пункті 27 **Копенгагенського Документа**, у пункті 2 Статті 14 **Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації** і у пункті 36 **Віденської Декларації і Програми дій**, прийнятої Всесвітньою конференцією з прав людини 1993 року.