

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

(Вересень 1999 року)

Вступ

Рішенням, прийнятим у Гельсінкі в липні 1992 року, Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) запровадила посаду Верховного комісара у справах національних меншин, покликаною «сприяти запобіганню конфліктів по можливості на самому ранньому етапі». Цей крок багато в чому являв собою реакцію на становище, що склалося в колишній Югославії, яке, на думку декого, загрожувало повторитися в інших країнах Європи - особливо, в тих, що здійснюють перехід до демократичного суспільного устрою, - і підірвати тим самим надії на досягнення миру і процвітання, вираженням яких була прийнята главами держав і урядів у листопаді 1990 року Паризька Хартія для нової Європи.

1 січня 1993 року першим Верховним комісаром ОБСЄ у справах національних меншин (ВКНМ) став Макс Ван дер Стул. Спираючись на свій багатий досвід, накопичений за роки роботи депутатом парламенту, міністром закордонних справ Нідерландів, постійним представником при ООН, а також у ході багаторічної правозахисної діяльності, він узявся за розгляд багатьох ситуацій, коли непорозуміння між меншинами і центральними органами влади різних європейських країн могли, на його думку, спричинити загострення. Узявши на озброєння прийоми «тихої дипломатії», ВКНМ підключився до вирішення проблем більш ніж десятка держав, включаючи Албанію, Угорщину, Казахстан, Киргизстан, Латвію, колишню югославську Республіку Македонію, Румунію, Словаччину, Україну, Хорватію та Естонію. Свою увагу він зосереджував насамперед на випадках, що стосувалися представників національних або етнічних груп, які складають у кількісному відношенні більшість населення в одній країні і меншість - в іншій, і тим самим зачіпали інтереси влади обох держав, являючи собою потенційне джерело міждержавної напруженості або навіть конфліктів. Власне кажучи, наслідки саме такої напруженості багато в чому і визначали в минулому хід європейської історії.

Займаючись проблемою тертя у стосунках з національними меншинами, ВКНМ виступає в ролі незалежної, неупередженої і готової до співпраці сторони. Хоча ВКНМ і не наділений контрольними функціями, він спирається на визнані всіма державами міжнародні норми, приймає їх за початок і використовує як основу при формулюванні конкретних рекомендацій. У зв'язку з цим важливо мати на увазі зобов'язання, прийняті на себе всіма державами ОБСЄ, зокрема, за узгодженням в 1990 році Копенгагенському документі Конференції з людського виміру, у частині IV якого докладно викладені норми, що стосуються національних меншин. Всі держави-учасники ОБСЄ також несуть зобов'язання щодо прав людини, включаючи й права меншин, прийняті в рамках Організації Об'єднаних Націй; переважна більшість країн ОБСЄ також пов'язані нормами Ради Європи.

За понад шість років напруженої роботи ВКНМ зміг виявити низку питань і тем, що знову й знову звертали на себе увагу в багатьох країнах, якими йому доводилось займатися. Серед них - освіта для представників меншин та використання рідної мови національних меншин. Ці питання є особливо важливими для збереження і розвитку самобутності осіб, що належать до національних меншин. Керуючись метою правильної і послідовної реалізації відповідних прав меншин у регіоні ОБСЄ, ВКНМ звернувся до Фонду міжетнічних стосунків, неурядової організації, створеної в 1993 році для виконання конкретних завдань на підтримку ВКНМ, - з проханням скликати дві групи міжнародно

визнаних незалежних експертів для розробки двох пакетів рекомендацій: Гаазьких рекомендацій про права національних меншин в галузі освіти (1996 рік) та Ословських рекомендацій про мовні права національних меншин (1998 рік). І ті, й інші рекомендації згодом почали використовуватися в якості орієнтирів політичним керівництвом і законодавцями цілого ряду країн.

Третя тема, до якої Верховний комісар неодноразово звертався в ряді ситуацій, стосується ефективних форм участі національних меншин у керуванні державою. Прагнучи ознайомитися з позицією та досвідом держав-учасниць ОБСЄ і дати їм можливість обмінятися своїм досвідом один з одним, ВКНМ і Бюро ОБСЄ демократичних інститутів і прав людини вирішили провести конференцію за участю всіх країн ОБСЄ і відповідних міжнародних організацій на тему «Практика керування й участь громадськості: інтеграція в умовах різноманіття», що була організована Швейцарською конфедерацією в Локарно 18-20 жовтня 1998 року. У заяві за підсумками конференції її голова дав стислий огляд обговорених тем і відзначив бажаність «конкретних подальших кроків, включно з подальшою розробкою різноманітних концепцій і механізмів оптимального керування державою при ефективній участі меншин, які б вели до загальнодержавної інтеграції суспільства в усьому його розмаїтті». У цих цілях ВКНМ просив Фонд міжетнічних стосунків разом з Інститутом прав людини і гуманітарного права імені Рауля Валленберга скликати групу визнаних на міжнародному рівні незалежних експертів для створення рекомендацій і визначення можливих альтернатив на основі відповідних міжнародних стандартів.

Результатом цієї ініціативи стали Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті, названі так за назвою шведського міста, де відбулася заключна зустріч експертів, присвячена остаточному узгодженню тексту рекомендацій. До числа експертів входили юристи-міжнародники, що спеціалізуються у відповідній галузі, політологи, які займаються проблемами конституційного права і виборчих систем, та соціологи, які вивчають проблеми меншин. Нижче наведено поіменний список учасників групи, яку очолював директор Інституту імені Рауля Валленберга професор Гудмундур Альфредсон:

директор Інституту прав людини і гуманітарного права імені Рауля Валленберга (Лундський університет) проф. Гудмундур Альфредсон (Ісландія);

професор кафедри державного керування Оксфордського університету Вернон Богданор (Великобританія);

директор Белградського центру прав людини проф. Воїн Димитриєвич (Югославія);

старший науковий співробітник Норвезького інституту прав людини д-р Асбйєрн Ейде (Норвегія);

проф. Яш Гхай (Кенія);

професор публічного права Гонконгського університету сер Ю. К. Пао;

професор міжнародного права факультету права і дипломатії ім. Флетчера університету Тафтса Герст Геннем (США);

директор Міжнародного інституту демократії і сприяння виборам Пітер Гарріс (ПАР);

декан факультету гуманітарного права і правових аспектів підтримки миру Рурського університету (Бохум) д-р Ганс-Йоахим Гайнтце (Німеччина);

професор міжнародного права, голова колегії інституту Європи Єрусалимського іудейського університету Руф Лапідот (Ізраїль);

професор кафедри міжнародного права Кінгс-колледжу Лондонського університету Рейн Мюллерсон (Естонія);

директор фонду «Меншини і громадяни» (Група з прав меншин) д-р Шарлотта Пуфлерова (Словаччина);

професор міжнародного права Техаського університету Стівен Ратнер (США);

доцент кафедри державного керування Нотрдамського університету д-р Ендрю Рейнолдс (Великобританія);

директор Інституту каталонської соціолінгвістики провінції Каталонія Мігель Струбелл (Іспанія і Великобританія);

професор цивільного права Академічного університету Або Маркку Суксі (Фінляндія);

професор міжнародного права Люблінського університету Данило Тюрк (Словенія);

старший викладач права, директор Азіатсько-тихоокеанського центру прав людини і запобігання етнічних конфліктів Мердокського університету д-р Фернан де Варенн (Канада);

директор Познанського центру прав людини Польської академії наук проф. Роман Верушевський (Польща).

Оскільки норми, що існують в галузі прав меншин, відносяться до сфери прав людини, експерти у своїй роботі опиралися на дотримання державами решти зобов'язань, що стосуються прав людини, включно зі свободою від дискримінації. Вони керувалися і тим розумінням, що в кінцевому рахунку усі права людини покликані забезпечити вільний і повний розвиток кожної особистості в умовах рівності. Відповідно, передбачалося, що громадянське суспільство повинно бути відкритим і динамічним, що означає об'єднувати в собі усіх людей, включно з тими, що належать до національних меншин. Далі, оскільки оптимальна демократична практика управління покликана відповідати інтересам і потребам усього населення, за початок відліку було прийняте прагнення урядів усіх країн створювати максимальні можливості для того, щоб люди, що відчувають на собі наслідки державних рішень, могли брати участь у їхньому прийнятті.

Призначення Лундських рекомендацій, як і тих, що були прийняті раніше в Гаазі й Осло, стимулювати і полегшити прийняття державами конкретних заходів, що послаблюють напруженість в стосунках з національними меншинами і тим самим сприяти запобіганню конфліктів, у чому і полягає головна мета ВКНМ. Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у громадському житті являють собою спробу пояснити порівняно доступною мовою й уточнити зміст загальноновизнаних норм в галузі прав меншин та в інших галузях, що мають відношення до ситуацій, які розглядаються ВКНМ. У рекомендаціях дано тлумачення цих норм, спеціально розраховане на їхнє однакове застосування у відкритих демократичних державах. Набір із двадцяти чотирьох рекомендацій включає чотири підрозділи, присвячені відповідно загальним принципам, участі в прийнятті рішень, самоврядуванню і заходам, що дозволяють гарантувати ефективні форми участі в громадському житті. У концептуальному відношенні Лундські

рекомендації будуються за двома основними лініями: участь у управлінні державою в цілому і самоврядування в деяких питаннях місцевого або внутрішнього характеру. У цьому плані можливі й уже відомі найрізноманітніші схеми. У зв'язку з деякими рекомендаціями приводяться альтернативні варіанти. Всі рекомендації підлягають тлумаченню відповідно до загальних принципів, викладених в частині I. Більш докладні пояснення по кожній із рекомендацій можна знайти в примітках, де дається конкретне посилання на відповідні міжнародні норми.

I. Загальні принципи

Ефективна участь національних меншин в суспільно-політичному житті є однією з найважливіших складових мирного демократичного суспільства. Накопичений у Європі і за її межами досвід показує, що для стимулювання такої участі державам нерідко доводиться створювати спеціальні механізми, що забезпечують інтереси національних меншин. Мета цих рекомендацій - полегшити інтеграцію меншин в загальнодержавне життя, дозволяючи їм при цьому зберегти свою самобутність і свої особливості, сприяючи тим самим належному управлінню і забезпеченню цілісності держави.

Дані Рекомендації спираються на основні принципи і норми міжнародного права, такі, як повага людської гідності, рівність прав і недискримінація, у їхньому застосуванні до права національних меншин на участь в суспільно-політичному житті та до інших політичних прав. Обов'язок держав - шанувати міжнародно визнані права людини і верховенство закону, що забезпечують всебічний розвиток громадянського суспільства в обстановці толерантності, миру і процвітання.

У разі створення спеціальних інститутів, що забезпечують ефективну участь меншин в суспільно-політичному житті - що може передбачати здійснення такими інститутами владних функцій або повноважень - ці інститути повинні поважати права осіб, яких стосується їхня діяльність.

Крім належності до національної меншини, в розпорядженні індивідуума є й інші форми самоідентифікації. Рішення про належність або неналежність тієї чи іншої особи до меншості або більшості приймає дана особа самостійно і воно не може бути продиктоване ззовні. При цьому такий вибір або відмова від такого вибору не повинні призводити до будь-якого обмеження інтересів даної особи.

При формуванні інститутів і процедур згідно з цими Рекомендаціями варто приділяти увагу не тільки змісту, а й формі цього процесу. Для зберігання атмосфери довіри процес консультацій між державною владою і меншинами має бути відкритим для широкої участі, прозорим і повинен базуватися на принципі підзвітності. Держава повинна заохочувати сприяння міжкультурному взаєморозумінню з боку суспільних засобів масової інформації й висвітлення ними проблем меншин.

II. Участь у прийнятті рішень

A) Механізми на рівні центрального уряду

Держави повинні надавати меншинам доступ до реальних важелів впливу на рівні центрального уряду - при необхідності шляхом створення для цього спеціальних механізмів. Залежно від обставин ці механізми можуть включати:

спеціальні форми представництва національних меншин, наприклад, резервування за ними визначеного числа місць в одній або в 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 в судах нижчих інстанцій, а також у призначуваних дорадчих органах або інших органах високого рівня;

механізми в рамках відповідних міністерств, що забезпечують врахування інтересів меншин, наприклад, шляхом призначення співробітників у справах меншин або видання постійно чинних інструкцій;

спеціальні заходи для залучення представників меншин до роботи в державних органах, а також надання послуг в громадських закладах мовою національної меншини.

Б) Вибори

Досвід, накопичений у Європі і за її межами, свідчить про важливу роль виборчого процесу в створенні умов для участі меншин у політичному житті. Держави повинні гарантувати право осіб, що належать до національних меншин, на участь у державних справах, включаючи право голосу і право балотуватися на виборчі посади на недискримінаційній основі.

Формування і діяльність політичних партій повинні регламентуватися відповідно до міжнародно-правового принципу свободи асоціацій. Цей принцип включає свободу створення політичних партій, що об'єднують громадян за ознаками належності до тієї чи іншої общини, так само як і партій, що не виражають інтересів тільки якоїсь однієї окремо взятої общини.

Виборча система повинна створювати умови для представленості меншин і реалізації ними свого впливу.

У випадках компактного проживання меншин їхнє достатнє представництво може бути забезпечене шляхом створення одномандатних округів.

Представленості меншин можуть сприяти пропорційні виборчі системи, при яких відведена тій чи іншій партії частка місць у законодавчих зборах залежить від частки голосів, отриманих нею на загальнонаціональних виборах.

Сприятливі представленості меншин і розширенню співробітництва між общинами можуть деякі види преференційного голосування, за яких виборці розташовують кандидатів у порядку своєї переваги.

Розширити участь національних меншин у керуванні країною можна шляхом зниження процентного бар'єра для проходження в парламент.

Межі виборчих округів мають визначатися так, щоб це відповідало інтересам справедливого представництва національних меншин.

С) Механізми регіонального і місцевого рівня

Державам слід вживати заходів з розширення участі національних меншин в суспільно-політичному житті на регіональному і місцевому рівнях, подібні до тих, про які вже йшлося стосовно центральної влади (пункти 6-10). Слід забезпечувати, щоб структура регіональних і місцевих органів управління і процедури прийняття ними рішень були прозорими і доступними для населення і полегшували, таким чином, участь меншин.

Д) Дорадчі і консультативні органи

Державам слід в рамках відповідних інституційних структур створювати консультативні або дорадчі органи, що спроможні бути каналами для діалогу між державною владою і національними меншинами. Ці органи можуть мати спеціалізовані комітети по таких питаннях, як забезпечення житлом, земельний фонд, освіта, мова і культура. Членський склад цих органів повинен відповідати їхньому призначенню і сприяти більш ефективному вираженню і забезпеченню інтересів меншин.

Зазначені органи повинні мати можливість ставити питання перед керівництвом, готувати рекомендації, відпрацьовувати законодавчі й інші пропозиції, стежити за розвитком ситуації і подавати коментар до рішень уряду, що готуються, які можуть прямо чи непрямо відбитися на становищі меншин. Державна влада повинна регулярно консультиватися з цими органами щодо законодавчих і адміністративних заходів в

інтересах вирішення актуальних для меншин питань і зміцнення довіри. Ефективне функціонування цих органів потребуватиме забезпечення їх достатніми ресурсами.

III. Самоврядування

Для дієвої участі меншин в суспільно-політичному житті можуть знадобитися механізми нетериторіального чи територіального самоврядування - окремо або в поєднанні. На потреби, пов'язані з такими механізмами, державам слід виділяти достатні ресурси.

Обов'язковою передумовою успішного функціонування вищезгаданих механізмів є визнання, як державною владою, так і меншинами, необхідності єдиних, централізованих рішень у деяких сферах державного управління, рівно як і переваг збереження різноманіття в інших сферах.

Функції, що звичайно відносяться до компетенції центральних органів влади, включають оборону, зовнішні відносини, імміграційний та митний режим, макроекономічну і кредитно-грошову політику.

Інші функції, включно з перерахованими нижче, можуть здійснюватися меншинами або територіальними органами управління самостійно або спільно із центральною владою.

Розподіл функцій може бути асиметричним, в залежності від розходжень у становищі меншин в межах однієї держави.

Інститути самоврядування, територіального чи нетериторіального, повинні ґрунтуватися на демократичних принципах, щоб на ділі виражати думку відповідних груп населення.

A) Нетериторіальні механізми

Нетериторіальні форми самоврядування є корисним засобом збереження і розвитку самобутності і культури національних меншин.

Питання, що можуть найефективніше вирішуватися за допомогою таких механізмів, відносяться до сфери освіти, культури, використання мов меншин, релігії та інших сфер, найбільш важливих для самобутності і способу життя, притаманних національним меншинам.

Особи та групи мають право на власний розсуд користуватися 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 покладена на органи державної влади, організації меншин можуть визначати зміст навчальних програм для викладання мов відповідних меншин, їхньої культури або того й іншого.

Меншини можуть вибирати і використовувати власну символіку й інші форми культурного самовираження.

B) Територіальні механізми

В усіх демократичних суспільствах є механізми державного керування різних територіальних рівнів. Накопичений у Європі і за її межами досвід указує на доцільність передачі деяких повноважень законодавчої і виконавчої влади з центрального рівня на регіональний, що не повинно обмежуватися простою децентралізацією державного апарату і розосередженням його функцій по регіональним або місцевим підрозділам. У світлі принципу субсидіарності державам слід в позитивному ключі розглядати можливість такого територіального делегування повноважень, включаючи конкретні функції самоврядування, особливо у випадках, коли це розширювало б можливості меншин у самостійному вирішенні питань, що їх стосуються.

Відповідні органи місцевої, регіональної або автономної адміністрації, сформовані з урахуванням історичної і територіальної специфіки конкретних національних меншин, можуть в інтересах більш ефективного реагування на проблеми цих меншин приймати 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, поширюються на освіту, культуру, використання мов меншин, охорону навколишнього середовища, місцеве планування, освоєння природних ресурсів, економічний розвиток, правоохоронну діяльність на місцях, а також забезпечення житлом, охорона здоров'я й інші види соціального обслуговування.

Функції, що спільно здійснюються центральною і регіональною владою, стосуються оподатковування, правосуддя, розвитку туризму і транспорту.

Місцеві, регіональні й автономні органи влади повинні поважати і забезпечувати права всіх осіб, включаючи права будь-яких меншин, що мешкають на підвідомчій їм території.

IV. Гарантії

А) Конституційні і правові гарантії

Механізми самоврядування повинні визначатися законом, і порядок їхнього перегляду повинен, як правило, відрізнятися від використовуваного по відношенню до звичайного законодавства. Механізми, що заохочують участь меншин у прийнятті рішень, можуть визначатися в законодавчому порядку або іншими відповідними способами.

Прийняття або перегляд механізмів, що закріплюються положеннями конституції, звичайно обумовлюється вимогою більш високого ступеня згоди серед законодавців чи електорату, ніж в інших випадках.

Зміна механізмів самоврядування, заснованих у законодавчому порядку, часто потребує затвердження кваліфікованою більшістю голосів у законодавчих зборах, органах самоврядування або органах, що представляють національні меншини, або тих і інших.

Періодичний розгляд дії механізмів самоврядування і механізмів участі меншин у прийнятті рішень нерідко дає цінну можливість з'ясувати, чи потребують ці механізми перегляду у світлі накопиченого досвіду й обставин, що змінилися.

Може бути розглянуте питання про використання тимчасових або поетапних механізмів, що дозволяють випробовувати і розвивати нові форми участі меншин. Такі механізми можуть створюватися в законодавчому або в неформальному порядку на конкретний термін, який у залежності від досягнутих успіхів може продовжуватися, переглядатися або скорочуватися.

В) Правовий захист

Для ефективної участі національних меншин в суспільно-політичному житті необхідні налагоджені канали консультацій із запобігання конфліктів та розв'язання суперечок, а також можливість застосування, у разі потреби, разових або альтернативних механізмів. До відповідних методів відносяться:

розв'язання конфліктів у судовому порядку, зокрема шляхом оскарження законодавчих або адміністративних рішень у судових інстанціях, що вимагає наявності в державі незалежних, доступних для населення і неупереджених судових органів та поваги їхніх рішень;

додаткові механізми вирішення суперечок, такі, як переговори, встановлення фактів, посередництво, арбітраж, омбудсмен у справах національних меншин, а також спеціальні комісії, спроможні виконувати задачі прийому та розгляду скарг з питань державного управління.

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

I. Загальні принципи

Як Статут Організації Об'єднаних Націй (далі - «Статут ООН»), так і основоположні документи НБСЄ/ОБСЄ спрямовані на підтримку і зміцнення міжнародного миру і безпеки за рахунок розвитку відносин дружби і співробітництва між рівноправними суверенними державами, що поважають права людини, включаючи права осіб, які належать до меншин. Дійсно, як показує історія, неповага до прав людини, і в тому числі до прав меншин, може призводити до підриву внутрішньодержавної стабільності і негативно позначатися на відношеннях між державами, тим самим, ставлячи під загрозу міжнародний мир і безпеку.

Починаючи з принципу VII із декалога, проголошеного в Гельсінкському Заключному акті 1975 року, держави-учасниці ОБСЄ підкреслювали фундаментальний зв'язок між повагою законних інтересів осіб, що належать до національних меншин, і збереженням миру і стабільності. На цей зв'язок знову і знову вказувалося в пізніших основоположних документах, зокрема в Підсумковому документі Мадридської зустрічі (1983 рік) (принцип 15), Підсумковому документі Віденської зустрічі (1989 рік) (принципи 18 і 19) і Паризької хартії для нової Європи (1990 рік), а також у документах наступних зустрічей на вищому рівні, наприклад у Гельсінському документі (1992 рік) (пункт 24 частина IV) і Лісабонському документі (1996 рік) (частина I, Лісабонська декларація про модель загальної і всеосяжної безпеки для Європи XXI сторіччя, пункт 2). На рівні Організації Об'єднаних Націй зв'язок між захистом і забезпеченням прав меншин і збереженням миру і стабільності підкреслюється, зокрема, у преамбулі Декларації ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин (1992 рік) (далі іменованою «Декларацією ООН про меншини»). Крім того, прийнявши Паризьку хартію для нової Європи, усі держави - учасниці ОБСЄ висловили цим свою послідовність до демократичним принципам управління.

Створення всебічних можливостей для рівноправного здійснення прав людини особами, які належать до меншин, передбачає їхню ефективну участь у процесі прийняття рішень, особливо тих, що їх безпосередньо стосуються. Хоча конкретні ситуації можуть бути дуже різноманітними і для задоволення потреб і сподівань меншин може бути достатньо звичайних демократичних процедур, досвід показує також, що з метою ефективної участі меншин у прийнятті рішень нерідко доводиться застосовувати особливі заходи. Зобов'язання держав робити це в подібних випадках зафіксовано в ряді міжнародних норм: так, відповідно до пункту 35 Документа Копенгагенської наради з людського виміру (1990 рік) (далі іменованого «Копенгагенським документом»), держави-учасниці ОБСЄ «будуть поважати права осіб, що належать до національних меншин, на ефективну участь у державних справах, включаючи участь у справах, що відносяться до захисту і заохочення самобутності таких меншин»; згідно з пунктами 2 і 3 статті II Декларації про меншини (1992 рік) «особи, що належать до меншин, мають право активно брати участь у [...] державного життя», а також «право активно брати участь у прийнятті на національному і, де це необхідно, регіональному рівні рішень, що стосуються тієї меншини, до якої вони належать, або тих регіонів, у яких вони мешкають»; відповідно до статті 15 Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин (1994 рік) (далі - «Рамкова конвенція»), держави-учасниці «зобов'язуються створювати необхідні умови для ефективної участі осіб, що належать до національних меншин, у культурному, суспільному й економічному житті, а також у веденні державних справ, особливо тих, що їх стосуються».

Створення можливостей для ефективної участі, природно, припускає, що така участь буде добровільною. Власне, вихідне поняття соціально-політичної інтеграції розглядається як щось відмінне від процесів, котрі - або наслідки котрих - являють собою

примусову асиміляцію, від чого застерігає стаття 5 Рамкової конвенції. Лише за умови добровільності реалізація законних інтересів осіб, що належать до національних меншин, може носити мирний характер і мати оптимальний ефект у сфері державної політики і законодавства. Таким чином, подібні процеси розраховані на широке охоплення й активну участь різноманітних груп населення, сприяють більш ефективному управлінню суспільством, оскільки відповідають інтересам усього населення в цілому, уплітаючи їх у єдину тканину громадського життя і зміцнюючи цим у кінцевому рахунку цілісність держави. У міжнародних нормах, що стосуються ефективної участі меншин в загальнополітичному житті, підкреслюється, що вони жодним чином не передбачають займатися діяльністю, що суперечить меті і принципам Організації Об'єднаних Націй, ОБСЄ і Ради Європи, включаючи принципи суверенної рівності, територіальної цілісності і політичної незалежності держав (див. пункт 37 Копенгагенського документа, пункт 4 статті 8 Декларації ООН про меншини і преамбулу Рамкової конвенції).

У світлі положень пункту 25 поділу IV Гельсінського документа 1992 року дані Рекомендації ґрунтуються на прийнятих у цьому зв'язку зобов'язаннях, пропонуючи державам-учасницям ОБСЄ «подальші можливості більш ефективного виконання своїх відповідних зобов'язань по НБСЄ, включаючи зобов'язання, пов'язані з захистом і створенням умов для заохочення етнічної, культурної, мовної і релігійної самобутності національних меншин».

У пункт 3 статті 1 Статуту ООН говориться, що одна із цілей Організації - «здійснювати міжнародне співробітництво у вирішенні міжнародних проблем економічного, соціального, культурного і гуманітарного характеру й у заохоченні і розвитку поваги до прав людини й основних свобод для усіх без розрізнення раси, статі, мови і релігії і, як далі уточнюється в пункті «с» статті 55 Статуту, сприяти «загальній повазі і дотриманню прав людини й основних свобод для усіх, без розрізнення раси, статі, мови і релігії». Статут виходить із тісного взаємозв'язку між повагою прав людини і підтримкою міжнародного миру і безпеки; про основне значення людської гідності говориться також у статті 1 Всезагальної декларації прав людини (1948 рік) і в преамбулах Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (1966 рік), Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (1966 рік) і Міжнародної конвенції про ліквідацію усіх форм расової дискримінації (1965 рік). Ця гідність однаково притаманна всім людям і припускає рівні і невід'ємні права.

З ідеї рівної гідності і невід'ємних прав випливає принцип недискримінації, втілений практично у всіх міжнародних документах з прав людини, серед яких слід зазначити статтю 2 Загальної декларації прав людини, статті 2 і 26 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права і статтю 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права. У статті 1 Міжнародної конвенції про ліквідацію усіх форм расової дискримінації з повною ясністю зазначено, що цей документ забороняє дискримінацію, зокрема, за ознакою «родового, національного або етнічного походження». Стаття 14 Європейської конвенції про захист прав людини й основних свобод (1950 рік) (далі іменованої «Європейською конвенцією про права людини») також однозначно поширює принцип неприпустимості дискримінації на дискримінацію за ознакою «національного або соціального походження, належності до національних меншин» в усіх випадках, коли мова йде про права і свободи, що гарантуються Конвенцією. Ці положення і принципи відображені також в конституціях більшості держав-учасниць ОБСЄ.

Оскільки особи, що належать до національних меншин, наділені правом на ефективну участь в суспільно-політичному житті, вони повинні мати можливість користуватися цим правом без обмежень, на що і вказується в пункті 31 Копенгагенського документа, у статті 4 Рамкової конвенції й у пункті 1 статті 4 Декларації ООН про меншини. Водночас, згідно з пунктом 2 статті 4 Рамкової конвенції забезпечення рівних прав на повагу гідності припускає не тільки принцип відмови від дискримінації, але й

«повну і дійсну рівність між особами, що належать до національної меншини, і особами, що належать до основної групи населення», для чого держави зобов'язані «здійснювати в необхідних випадках належні заходи в усіх сферах політичного життя», у зв'язку з якими вони «належним чином враховують особливе становище осіб, які належать до національних меншин».

Передбачений в рекомендації зв'язок між повагою прав людини і розвитком інститутів громадянського суспільства відображає вимогу «ефективної політичної демократії», що, як говориться в преамбулі Європейської конвенції про права людини, нерозривно пов'язана з забезпеченням справедливості і миру в усьому світі. У Паризькій хартії для нової Європи держави-учасниці ОБСЄ заявили також про те, що демократична система правління, і, зокрема, повага прав людини, складає основу процвітання.

Особливі інститути, що забезпечують ефективну участь національних меншин в суспільно-політичному житті, не повинні створюватися за рахунок обмеження прав інших. Права людини повинні дотримуватися цілком і в усіх випадках, включно з інститутами, яким держава може делегувати відповідні повноваження. Відповідно до пункту 33 Копенгагенського документа, при прийнятті державами-учасницями необхідних заходів для захисту самобутності національних меншин «будь-які такі заходи будуть відповідати принципам рівності і недискримінації по відношенню до інших громадян відповідних держав-учасниць». Далі, у пункті 38 Копенгагенського документа говориться, що «держави-учасниці у своїх зусиллях із захисту і заохочення прав осіб, що належать до національних меншин, будуть повною мірою дотримуватися своїх зобов'язань відповідно до існуючих конвенцій по правах людини й інших відповідних міжнародних інструментів». Аналогічне положення міститься в статті 20 Рамкової конвенції: «При здійсненні прав і свобод, що випливають із принципів, викладених у цій Рамковій конвенції, будь-яка особа, що належить до національної меншини, мусить дотримуватися національного законодавства і поважати права інших осіб, зокрема, права осіб, що належать до основної групи населення або до інших національних меншин». Це, зокрема, стосується і тих випадків, коли мова йде про «меншини в складі меншин», особливо в зв'язку з територіальною автономією (див. примітки до рекомендацій 16 і 21, нижче). Сюди варто включити і повагу прав жінок, у тому числі свободу від дискримінації «у політичному і громадському житті країни», про що говориться в статті 7 Конвенції про ліквідацію усіх форм дискримінації по відношенню до жінок (1979 рік).

В основі принципу самоідентифікації осіб, що належать до меншин, лежить ряд фундаментальних зобов'язань. У пункті 32 Копенгагенського документа зазначено, що «належність особи до національної меншини є предметом її особистого вибору, і жодні несприятливі наслідки не можуть виникати зі здійснення такого вибору». У пункті 1 статті 3 Рамкової конвенції аналогічним чином передбачено, що «будь-яка особа, що належить до національної меншини, має право вільного вибору розглядатися або не розглядатися таким, і цей вибір або здійснення прав, що пов'язані з таким вибором, не повинні утискати дану особу». У пункті 2 статті 3 Декларації ООН про меншини також говориться про недопущення жодних несприятливих наслідків для будь-якої особи, що належить до меншини, у результаті здійснення або нездійснення прав, викладених у Декларації.

Без надання індивідууму права ідентифікувати себе на власний розсуд не можна забезпечити повагу самостійності і свободи людської особистості. Людина може самоідентифікуватися різнопланово, причому не тільки в приватному, але й у громадському житті. Відповідно, у суспільствах відкритого типу, де підвищується мобільність людей і поширюється обмін ідеями, багато хто одночасно виступає у декількох образах, що можуть збігатися, співіснувати або вишиковуватися в тому чи іншому порядку (ієрархічному або неієрархічному), відповідно до різноманітних соціальних зв'язків. Зрозуміло, не тільки етнічне походження визначає вибраний людиною для себе образ, який, до речі, варіюється навіть у рамках однієї групи: у різних її членів він може мати різні відтінки і глибину. В залежності від того, про що конкретно йде мова,

відносна значущість різноманітних образів може змінюватися. Відповідно, та сама особа може ідентифікувати себе неоднаково, в залежності від конкретного питання, глибини самоототожнення з тією чи іншою справою й умов участі в ній. Наприклад, у деяких державах людина може самовизначитися по-різному при виборі мови для заповнення податкових декларацій і в повсякденних контактах із сусідами.

У демократичних суспільствах процедурний бік прийняття рішень має не менше значення, ніж змістовний. Оскільки належна практика управління застосовується не тільки по відношенню до народу, але і на благо народу, відповідні процедури мають завжди передбачати участь тих, кого вони стосуються, не повинні бути схованими від очей і оцінки громадськості і повинні контролюватися тими, кого вони торкаються. Тільки такий порядок буде користуватися стійкою довірою суспільства. Широка участь у відповідних процедурах може забезпечуватися за рахунок консультацій, опитувань, референдумів, переговорів і навіть одержання конкретних санкцій від осіб, яких вони безпосередньо стосуються. Ймовірно, що рішення, прийняті із застосуванням таких процедур, будуть добровільно виконуватися. У випадках, коли підходи державних органів і групи, якої вони торкаються, істотно розходяться, із погляду належних процедур 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 держав-учасниць ОБСЄ вживати заходів із захисту «етнічної, культурної, мовної і релігійної самобутності національних меншин на своїй території і створювати умови для заохочення цієї самобутності... після проведення належних консультацій, включаючи контакти з організаціями чи асоціаціями таких меншин». Згідно з пунктом 26 розділу VI Гельсінкського 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 НБСЄ». Що стосується «усіх зацікавлених сторін», то в пункті 30 Копенгагенського документа визнається «важлива роль неурядових організацій, включаючи політичні партії, профспілки, організації з прав людини і релігійні групи, у заохоченні толерантності, культурного розмаїття й у вирішенні питань, що стосуються національних меншин».

Необхідною умовою функціонування заснованих на широкій участі процедур є толерантність. Соціально-політичний клімат взаємної довіри та рівності варто забезпечувати в законодавчому порядку, одночасно ведучи виховну роботу з утвердження 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 заохочують дух толерантності і діалог між культурами, а також приймають ефективні заходи у сприянні взаємній повазі, порозумінню і співробітництву між усіма особами, що мешкають на їхній території, незалежно від їх етнічної, культурної, мовної чи релігійної приналежності, особливо в галузях освіти, культури і засобів інформації». Зокрема, держави зобов'язані зупиняти використання в привселюдних виступах зневажливих або принизливих епітетів і слів та викорінювати негативні стереотипи. В ідеалі, представники різних груп повинні брати участь у визначенні і розробці будь-яких заходів, спрямованих на вирішення подібних проблем.

II. Участь у прийнятті рішень

A) Механізми на рівні центрального уряду

У розвиток положень пункту 35 Копенгагенського документа в першому параграфі розділу III Доповіді Наради експертів НБСЄ з питань національних меншин (Женева, 1991 рік) вказується, що «коли питання, що стосуються становища національних меншин, обговорюються в їхніх країнах, їм слід надавати можливість ефективно брати участь у

цьому процесі... [і] що важливим елементом ефективної участі в державних справах є [така] демократична участь осіб, що належать до національних меншин, або їхніх представників у роботі директивних або консультативних органів". У пункті 24 розділу VI Гельсінського документа держави-учасниці ОБСЄ зобов'язалися «у зв'язку з цим активізувати свої зусилля у забезпеченні вільного здійснення особами, що належать до національних меншин, на індивідуальній основі і спільно з іншими, своїх прав людини й основних свобод, включаючи право брати участь повною мірою відповідно до демократичних процедур прийняття рішень кожної держави в політичному, економічному, соціальному і культурному житті своїх країн, у тому числі на основі демократичної участі в роботі директивних і консультативних органів на національному, регіональному і місцевому рівнях, зокрема, у рамках політичних партій і асоціацій».

Участь, по суті справи, означає залучення, як у плані можливостей для внесення вагомого вкладу в прийняття рішень, так і в плані відповідальності за наслідки таких дій. Одне з посилянь концепції належного управління полягає в тому, що метод прийняття рішень простою більшістю не завжди є адекватним. З точки зору структурної побудови держави можна використовувати різноманітні форми децентралізації, які максимально забезпечують прив'язку процесу прийняття рішень до груп, яких вони стосуються, і відповідну підзвітність на рівні як держави в цілому, так і утворень, що входять до її складу. В унітарних державах, федераціях і конфедераціях ці завдання можуть вирішуватися по-різному. Представництво меншин у директивних органах може забезпечуватися за рахунок відведення їм визначеної кількості місць (квоти, просування по службі або інші заходи). Можливі й інші форми участі, наприклад, гарантоване членство в тих чи інших комітетах - з правом або без права голосу. У тому ж порядку, закріпленому юридично або базованому на практиці, що склалася, 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 усі свої права, необхідні конкретні заходи в формуванні принципів добору держслужбовців, включаючи забезпечення «рівноправного доступу до державної служби», про що йдеться в пункті «в» статті 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію усіх форм расової дискримінації.

В) Вибори

Найважливішим атрибутом сучасної демократії є представницька система правління, що ґрунтується на періодичному проведенні вільних і чесних виборів. Найважливіше завдання, що при цьому вирішується, сформульоване в пункті 3 статті 21 Всезагальної декларації прав людини: «Воля народу повинна бути основою влади уряду». Ця фундаментальна норма більш розгорнено сформульована в ряді міжнародних і європейських договорів, як, скажімо, у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права й у статті 3 Протоколу №1 до Європейської конвенції про права людини. Стосовно до держав-учасниць ОБСЄ в пунктах 5 і 6 Копенгагенського документа конкретно перераховані «елементи справедливості, що істотно необхідні для повного виявлення гідності, властивої людській особистості, і рівних і невід'ємних прав усіх людей», і зазначено, що «воля народу, що виявляється вільно і чесно в ході періодичних і справжніх виборів, є основою влади і законності будь-якого уряду». Держави мають чималу свободу у визначенні того, як саме вони будуть виконувати ці зобов'язання; проте вони зобов'язані робити це без дискримінації, прагнучи до забезпечення максимально високого ступеня представництва. У рамках Організації Об'єднаних Націй Комітет з прав людини в пункті 12 своїх Зауважень загального порядку №25 (57-а сесія, 1996 рік) дав таке пояснення за статтею 25: "Право на вільне висловлення своєї думки, мирні збори і на свободу асоціації є основоположною умовою для ефективного здійснення права голосу і має користуватися повним захистом. [...] Інформація і матеріали про порядок голосування

повинні видаватися і мовами меншин”. Далі, у пункті 5 Зауважень загального порядку №25 пояснюється, що “ведення державних справ представляє собою широке поняття, пов'язане зі 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 і місцевому рівнях”.

Оскільки в умовах існування різнорідних поглядів і інтересів жодна виборча система не може бути визнана нейтральною, державам слід обирати ту систему, яка у їхніх конкретних обставинах забезпечувала б максимально представницький характер правління. Це особливо важливо для осіб, що належать до національних меншин, що в протилежному випадку могли б виявитися позбавленими адекватного представництва.

В принципі демократичне суспільство не повинно нав'язувати засоби політичної самоорганізації своїм громадянам - доти, доки вони користуються мирними засобами і поважають права інших. По суті, мова йде про свободу асоціації, як вона визначена в найрізноманітніших міжнародних документах, включаючи статтю 20 Загальної декларації прав людини, статтю 22 Міжнародного пакту про цивільні і політичні права, статтю 11 Європейської конвенції про права людини і пункт 6 Копенгагенського документа. Крім того, свобода асоціації для осіб, що належать до національних меншин, спеціально гарантована відповідно до пункту 32.6 Копенгагенського документа і стаття 7 Рамкової конвенції. У пункті 24 розділу VI Гельсінського документа додатково конкретизується зобов'язання держав-учасниць ОБСЄ забезпечувати “вільне здійснення належними до національних меншин особами, на індивідуальній основі і спільно з іншими, своїх прав людини й основних свобод, включаючи право брати участь повною мірою [...] у політичному [...] житті своїх країн, у тому числі [...] в рамках політичних партій і асоціацій”.

За цілковитого дотримання принципів рівноправності і недискримінації об'єктивна і суб'єктивна потреба в об'єднанні в політичні партії, формовані за етнічною ознакою, буде знижуватися або зникне зовсім; водночас у деяких випадках такі утворені етнічними общинами партії можуть бути єдиною надією на ефективне представництво їхніх специфічних інтересів і, таким чином, на їхню реальну участь у житті суспільства. Зрозуміло, люди можуть об'єднуватися в партії і на іншій основі, наприклад, за регіональними інтересами. В ідеалі, партії повинні бути відкритими за своїм складом і не повинні замикатися у вузьких етнічних рамках; відповідно, великим партіям варто домагатися включення у свій склад представників меншин, послаблюючи тим самим потребу або прагнення до створення партій за етнічною ознакою. У зв'язку з цим важливого значення набуває вибір виборчої системи. В кожному разі політичним партіям та іншим асоціаціям слід заборонити розпалювання расової ненависті, про що йдеться в статті 20 Міжнародного пакту про цивільні і політичні права й у статті 4 Конвенції про ліквідацію усіх форм расової дискримінації.

Дія виборчої системи може поширюватися на вибори в законодавчі збори та інші органи й інститути, включаючи вибори окремих посадових осіб. В одних випадках, в залежності від того, як визначені межі виборчих округів, і від компактності проживаючих у них меншин, належне представництво останніх може бути забезпечене за допомогою одномандатних округів; в інших випадках гарантією належної репрезентованості меншин може стати пропорційна виборча система. У державах-учасницях ОБСЄ застосовуються різноманітні форми пропорційного представництва, включаючи: «преференційне голосування», за якого виборці розташовують кандидатів у порядку надання переваги; «систему відкритих списків», за якого виборці можуть надати перевагу тому або іншому кандидату з партійного списку, а також голосувати за партію; «систему змішаного вибору», за якої дозволяється голосувати більш ніж за одного кандидата від різних партій; і «кумулятивну систему», за якої виборці можуть подавати більше одного голосу за

обраного ними кандидата. Процентний бар'єр не слід робити настільки високим, щоб це могло перешкодити репрезентованості меншин.

При визначенні меж виборчих округів необхідно враховувати проблеми й інтереси національних меншин з огляду на забезпечення їхньої репрезентованості в директивних органах. Поняття «рівноправність» означає, що обраний метод такого забезпечення не повинен утискати нічий інтересів і що братимуться до уваги проблеми й інтереси усіх. В ідеалі, межі округів повинні визначатися незалежним і незаангажованим органом, що поряд з вирішенням інших завдань дозволило б забезпечити повагу прав меншин. В багатьох державах-учасницях ОБСЄ це завдання вирішується шляхом створення постійних виборчих комісій, укомплектованих професійними кадрами.

Так чи інакше, державам не варто переглядати межі виборчих округів або будь-яким іншим чином змінювати пропорційне співвідношення різноманітних груп населення в тому чи іншому окрузі з метою знизити репрезентованість меншин або виключити її зовсім. Це прямо забороняється статтею 16 Рамкової конвенції, а в статті 5 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено, що зміна меж місцевих територіальних утворень не проводиться без попередньої консультації з місцевими общинами, яких це стосується, що може проводитися у формі референдуму у випадках, коли це допускається законом (див. пояснення до рекомендації 19, що стосується територіальних механізмів).

С) Механізми регіонального і місцевого рівня

Дана рекомендація стосується органів влади всіх рівнів нижче центрального: у провінціях, департаментах, районах, префектурах, муніципалітетах, містах і селищах - як тих, що входять до складу унітарної держави, так і тих, що є суб'єктами федерації, включно з автономними областями та іншими утвореннями. Завдання послідовного створення умов, що дозволяють усім людям рівною мірою реалізувати усі права людини, припускає, що повага цих прав повинна забезпечуватися не тільки на рівні центрального уряду, але і на всіх нижчих рівнях. Проте критерії, які застосовуються при формуванні структур регіонального або місцевого рівня, можуть відрізнятися від критеріїв, що застосовуються на рівні центрального уряду. Можлива також асиметрія при утворенні відповідних структур, обумовлена різноманітністю потреб та побажань, що висловлюються.

Д) Дорадчі і консультативні органи

Пункт 24 розділу VI Гельсінського документа зобов'язує держав-учасниць ОБСЄ забезпечувати «вільне здійснення особами, що належать до національних меншин, на індивідуальній основі і разом з іншими, своїх прав людини та основних свобод, включаючи право повною мірою [...] брати участь 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 відноситися до законодавчої або виконавчої гілки влади чи функціонувати при них або незалежно від них. У ряді держав-учасниць ОБСЄ діють комітети при парламентських органах, такі як «круглі столи» за участю представників меншин. Вони можуть створюватися і вже реально функціонують на всіх рівнях влади, включаючи самоврядування. Ефективність таких органів забезпечується включенням у їхній склад представників меншин та інших осіб, що володіють спеціальними експертними знаннями, а також виділенням у їхнє розпорядження адекватних ресурсів і пильної уваги з боку директивних органів. Крім виконання консультативних функцій та опрацювання рекомендацій, такі органи можуть служити корисною проміжною ланкою між державним керівництвом і меншинами. Вони можуть також стимулювати вживання заходів на урядовому рівні і на рівні общин, де мешкають меншини. Такі органи можуть, крім того, вирішувати конкретні завдання з реалізації програм, наприклад, в галузі освіти. До того ж, робота тих чи інших спеціалізованих комітетів може мати особливе значення для деяких меншин, чому ці меншини і повинні бути там представлені.

Можливості конструктивного використання таких органів залежать від конкретної ситуації. Але в кожному разі належна практика керування припускає прийняття владою цілеспрямованих заходів із залучення до роботи авторитетних консультативних і дорадчих органів і за необхідності звертання до них, у тому числі з пропозицією внести свій вклад у роботу над відповідними питаннями. Відкрита позиція влади відносно цих органів і їхніх членів і готовність співпрацювати з ними стануть запорукою прийняття найбільш оптимальних рішень і підвищать авторитет влади в суспільстві.

Самоврядування

Термін «самоврядування» припускає, що община тією чи іншою мірою контролює вирішення питань, які її стосуються. Слово «правління» зовсім не передбачає виняткової компетенції. Крім того, воно може означати адміністративні і розпорядницькі повноваження, а також конкретно обговорені законодавчі і судові функції. Це може досягатися шляхом делегування державою частини своїх функцій або передачі чи, як, наприклад, у випадку федерації, початкового поділу базових повноважень. У державах - учасниках ОБСЄ форми самоврядування називаються по-різному - делегування автономії, самоврядування або внутрішнє управління. При цьому етнічні критерії за жодних обставин не є визначальними при формуванні територіальних механізмів.

У пункті 35 Копенгагенського документа держави-учасниці ОБСЄ відзначили «зусилля, здійснені з метою захисту і створення умов для заохочення етнічної, культурної, мовної і релігійної самобутності визначених національних меншин шляхом створення в якості одного з можливих засобів для досягнення цих цілей, відповідно до політики зацікавленої держави, належних місцевих або автономних органів управління, що відповідають конкретним історичним і територіальним умовам таких меншин». У зв'язку з цим в сьомому параграфі розділу IV Доповіді Наради експертів НБСЄ з питань національних меншин (Женева) вказувалося, що «деякими з [держав-учасниць] досягнуті відповідним демократичним шляхом позитивні результати за допомогою, зокрема, [...] місцевих і автономних органів управління, а також автономії на територіальній основі, включаючи існування консультативних, законодавчих і виконавчих органів, що обираються на основі вільних і періодичних виборів; самоврядування національної меншини в тих аспектах, що стосуються її самобутності в ситуаціях, коли не існує автономії на територіальній основі; децентралізованих або місцевих форм правління; [...] фінансової і технічної допомоги особам, що належать до національних меншин, що бажають цього, для здійснення їхнього права на створення і підтримку своїх власних освітніх, культурних і релігійних закладів, організацій або асоціацій [...]». У більш загальному плані в преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування про принципи демократії і децентралізації влади говориться як про чинник, що сприяє 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 засобів для реалізації таких делегованих повноважень.

Державні органи, беручи на себе відповідальність у ряді сфер, що стосуються держави в цілому, повинні забезпечувати здійснення в цих сферах належних заходів на рівні центральної влади. Звичайно до числа таких сфер відносяться: питання оборони, що, по суті, зводяться до забезпечення територіальної цілісності держави; макроекономічна політика, яка відіграє важливу роль в тій мірі, в якій центральний уряд виконує свого роду вирівнюючі функції між районами, що знаходяться в економічно нерівному положенні; а також традиційна сфера дипломатії. Оскільки інші чинники можуть мати серйозні загальнонаціональні наслідки, вони також повинні, щонайменше частково, включатися у сферу централізованого регулювання. Регулювання в цих сферах може здійснюватися і на спільних починаннях, включно з участю територіальних одиниць або меншин, яких це

особливо стосується (див. рекомендації 18 та 20). Водночас такий поділ регулюючих повноважень не повинен суперечити правозахисним нормам і має здійснюватися координовано і з належною часткою практицизму.

Однією зі сфер, у якій, за загальним визнанням, збігаються інтереси всіх, незалежно від територіальної або нетериторіальної форми автономії, і які є особливо важливими як для держави в цілому, так і для меншин, є освіта. У статті 5.1 Конвенції ЮНЕСКО про боротьбу з дискримінацією в сфері освіти містяться досить докладні положення про те, яким шляхом варто домагатися досягнення вищевказаних цілей: «держави, що є сторонами цієї Конвенції, вважають, що: [...]

батьки і, у відповідних випадках, законні опікуни повинні мати можливість, по-перше, у рамках, визначених законодавством кожної держави, вільно посилати своїх дітей не в державні, а в інші навчальні заклади, що відповідають мінімальним вимогам, продиктованим або затвердженим компетентними органами освіти, і, по-друге, забезпечувати релігійне і моральне виховання дітей відповідно до їхніх власних переконань; нікому окремо і жодній групі осіб, взятої в цілому, не варто нав'язувати релігійне виховання, не сумісне з їхніми переконаннями;

за особами, що належать до національних меншин, варто визнавати право вести власну просвітницьку роботу, включаючи керівництво школами, і, відповідно до політики у сфері освіти кожної держави, використовувати або викладати свою власну мову, але за умови, що: 1) здійснення цього права не заважає особам, що належать до національних меншин, розуміти культуру і мову всього колективу і брати участь у його діяльності, і що воно не підриває суверенітету країни; 2) рівень освіти в такого роду школах не нижчий загального рівня, продиктованого або затвердженого компетентними органами; 3) відвідування такого роду шкіл є факультативним».

Принцип демократичного управління, сформульований у статті 21 Загальної декларації прав людини, статті 25 Міжнародного пакту про цивільні і політичні права, статті 3 Протоколу №1 до Європейської конвенції про права людини і норми ОБСЄ, стосується управління на всіх рівнях і у всіх ланках. Якщо необхідно або доцільно сформувати інститути самоврядування, то передумовою реалізації всіма громадянами рівною мірою своїх прав є дотримання в цих інститутах принципу демократії.

А) Нетериторіальні механізми

Цей поділ присвячений нетериторіальним механізмам - найчастіше іменованим «особистою» або «культурною» автономією, які найчастіше застосовуються у випадку географічно некомпактного проживання членів тієї чи іншої групи. Відповідний поділ повноважень, включно з веденням справ у конкретних галузях, може забезпечуватися на загальнодержавному рівні або за територіальними утвореннями. В будь-якому випадку необхідно гарантувати повагу прав осіб, що не охоплюються цим заходом. Автономія в таких формах до того ж повинна бути підкріплена адекватним фінансуванням, необхідним для реалізації її суспільної функції, і ґрунтуватися на процедурах, що передбачають широку участь (див. рекомендацію 5).

Цим перелік можливих функцій не вичерпується. Багато що буде залежати від конкретної ситуації, включаючи у першу чергу потреби меншини і висловлені нею побажання. В різноманітних обставинах ті чи інші питання будуть цікавити меншини більшою або меншою мірою, і рішення з них позначатимуться на меншинах по-різному. Деякі сфери можуть являти собою поле для спільної діяльності. Одне з найбільш дошкульних для меншин питань - це право самим визначати своє ім'я або назву, що стосується як громадських закладів, так і окремих громадян. Відповідне положення передбачене в пункті 1 статті 11 Рамкової конвенції. Якщо говорити про релігію, то автори даної рекомендації заперечують проти державного втручання в цю сферу, за винятком визначення кола повноважень (наприклад, у відношенні актів цивільного стану), що делегуються релігійним організаціям. У рекомендації також не передбачається, щоб

заклади 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 - поняття багатогранне, що охоплює і такі області, як соціальне забезпечення, житло і догляд за дітьми; здійснюючи керівництво в цих сферах, держава зобов'язана при цьому враховувати також і інтереси меншин.

В) Територіальні механізми

Для європейських держав характерна загальна тенденція до передачі повноважень і реалізації принципу субсидіарності, щоб рішення приймалися в максимальній близькості до тих і по можливості тими, кого вони безпосередньо стосуються. У пункті 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування ця ціль викладена в такий спосіб. В принципі, суспільні функції повинні здійснюватися в першу чергу тією владою, що розташована найближче до населення. При передачі функцій іншим органам влади варто враховувати масштаби і характер завдання, а також вимоги ефективності й економії. Територіальне самоврядування може сприяти збереженню єдності держав і одночасно підняти рівень участі і втягнення меншин, що підвищить їхню роль на тому рівні управління, який відповідає їхній частці в загальній чисельності населення. Цьому завданню може відповідати федеративний устрій, так само як і особливі автономні утворення в рамках унітарних держав або федерацій. Можливе також існування змішаних адміністрацій. Як зазначається в рекомендації 15, утворення не обов'язково повинні бути однорідними на всій території держави і можуть варіюватися відповідно до потреб і висловлених побажань.

Владні структури автономій повинні мати реальні повноваження у прийнятті рішень на законодавчому, виконавчому і судовому рівнях. Повноваження в державі можуть бути поділені між центральною, регіональною і місцевою владою, а також за функціональною ознакою. У пункті 35 Копенгагенського документа говориться про альтернативи у вигляді «належних місцевих або автономних органів управління, що відповідають конкретним історичним і територіальним умовам таких меншин». З цього ясно випливає, що одноманітність у рамках держави не є обов'язковою. Досвід показує, що поділ повноважень можливий навіть у тих сферах суспільної діяльності, що традиційно відносилися до ведення центрального уряду, включаючи делегування повноважень у сфери правосуддя (як основні, так і процесуальні) і повноважень у відношенні традиційних галузей господарства. Як мінімум, групи населення, яких стосуються подібні повноваження, повинні систематично залучатися до їхнього здійснення. Одночасно центральний уряд має зберігати за собою повноваження із забезпечення справедливості і рівності можливостей на всій території держави.

Повноваження, що можуть делегуватися на територіальній основі для забезпечення більш ефективної участі меншин, повинні здійснюватися з належним врахуванням інтересів меншин, на які вони поширюються. Адміністративно-виконавча влада повинна бути підзвітна всьому населенню відповідної території. Це випливає з пункту 5.2 Копенгагенського документа, що наказує всім державам-учасницям ОБСЄ забезпечити на всіх рівнях і для всіх осіб «представницьку за своїм характером форму правління, при якій виконавча влада підзвітна обраним законодавчим органам або виборцям».

IV. Гарантії

А) Конституційні і правові гарантії

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 бути достатньо рамкових положень. Як вказано в рекомендації 5, в усіх випадках прийняття механізмів повинно здійснюватися за допомогою відкритих процедур. В той же час після їхнього

прийняття необхідно забезпечувати стабільність, для того, щоб гарантувати відповідний захист осіб, яких вони стосуються, особливо тих, що належать до національних меншин. У статтях 2 і 4 Європейської хартії місцевого самоврядування перевага надається конституційним механізмам. Для досягнення бажаної рівноваги між стабільністю і гнучкістю може бути доцільним заздалегідь запланувати перегляд через установлені проміжки часу, деполітизувавши тим самим процес внесення змін і зробивши процедуру огляду менш антагоністичною.

Ця рекомендація відрізняється від рекомендації 22, оскільки вона передбачає випробування нових, тих, що не застосовувалися раніше режимів, а не визначення умов для зміни існуючих механізмів. Компетентній владі дається можливість застосовувати різні підходи, здійснюючи свій вибір у різноманітних ситуаціях, що виникають у відносинах центральних органів із представниками меншин. Не визначаючи наперед кінцевих результатів, це може бути джерелом корисного досвіду, не в останню чергу за рахунок прийняття і здійснення нововведень.

В) Правовий захист

У пункті 30 Копенгагенського документа держави-учасниці ОБСЄ «визнають, що питання, які стосуються національних меншин, можуть бути задовільно вирішені тільки в демократичних політичних рамках, які базуються на верховенстві закону, в умовах функціонування незалежної судової системи». Про ефективні засоби правового захисту йдеться також у пункті 3 статті 2 Міжнародного пакту про громадянські і 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 органами з прав людини. Позасудові механізми й інститути, такі, як національні комісії, омбудсмени, ради з міжетнічних або «расових» відносин і т.д., також можуть відігравати важливу роль, як про це говориться в пункті 27 Копенгагенського документа, у пункті 2 статті 14 Міжнародної конвенції про ліквідацію усіх форм расової дискримінації й у пункті 36 Віденської декларації і програми дій, прийнятою Всесвітньою конференцією з прав людини в 1993 році.