

Обзор международных стандартов прав
этнических меньшинств

Обзор международных стандартов прав этнических меньшинств

Руководство

Центр по обучению и мониторингу прав человека (ЕМС)

2019



Подготовка данного руководства стала возможной благодаря щедрой помощи американского народа, при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID), в рамках грантового проекта «Улучшение положения прав человека путём стратегического судопроизводства для маргинализированных групп» программы Института Управления Восток-Запад (EWMI) «Поддержка господства права в Грузии» (PROLoG)

Центр обучения и мониторинга прав человека (ЕМС) является ответственным за содержание данного руководства. Руководство может не отражать мнения USAID, правительства США или Института Управления Восток-Запад.

Автор: Теона Пиранишвили
Руководитель: Тамта Микеладзе
Редактор: Нино Калатошишвили
Дизайнер: Саломе Лацабидзе
Верстка: Торнике Лорткифанидзе

Перевод на азербайджанский язык: Мурахан Гусейнов
Перевод на русский язык: Ия Бенделиани

ISBN: 978-9941-8-0235-5

Запрещается воспроизводить, печатать или распространять материалы, представленные в данном документе без письменного разрешения Центра Обучения и Мониторинга Прав Человека (ЕМС).

Адрес: ул. Ир. Абашидзе 12а, Тбилиси, Грузия
Телефон: +995 032 2 23 37 06 www.emc.org.ge
info@emc.org.ge
<https://www.facebook.com/EMCRIGHTS/>

Содержание

Аббревиатуры и сокращения	6
1. Вступление.....	7
2. Толкование термина «меньшинство».....	9
3. Общий обзор международных и национальных обязательств Грузии	12
4. Какими специальными правами наделены этнические меньшинства?	23
4.1. Право защиты и сохранения национальной культуры и идентичности	23
4.2. Свобода собраний, объединений, выражения мнения, религии.....	28
4.3. Право доступа к средствам массовой информации (СМИ)	35
4.4. Лингвистические права.....	37
4.5. Право на образование	42
4.6. Право на участие в общественной жизни	46
5. Социальные и экономические права	59
6. Инструменты/механизмы защиты прав этнических меньшинств на международном уровне	65
7. Список литературы	68
7.1. ООН	68
7.2. Совет Европы.....	69
7.3. ОБСЕ	71
7.4. Судебная практика	71
7.5. Другая литература	73

Аббревиатуры и сокращения

CERD - Международный пакт о ликвидации всех форм расовой дискриминации

ECRI - Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН)

ECHR - Европейская конвенция по правам человека (ЕКПЧ)

ECtHR - Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ)

FCNM - Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств («Рамочная конвенция»)

ICCPR - Международный пакт о гражданских и политических правах

ICESCR - Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

Консультативный комитет – Комитет независимых экспертов, созданный в рамках рамочной конвенции о защите национальных меньшинств

1. Вступление

Сегодня отдельные вопросы, связанные с правами этнических меньшинств, можно встретить почти во всех правовых инструментах защиты прав человека. Инструменты, существующие в формате ООН, Совета Европы, ОБСЕ или других международных организаций, в разной степени признают и подчёркивают необходимость защиты прав этнических меньшинств, тем самым усиливая значение равноправного, инклюзивного и плюралистического общества, необходимого для развития демократического общества.

Защита прав этнических меньшинств имеет важное значение для сохранения и развития тех культурных ценностей, которые разделяют представители этой группы. Это, в свою очередь, влияет на формирование солидарного и мирного общества.

Защита прав этнических меньшинств включает такие важные политические, социальные, экономические и культурные вопросы, как признание их идентичности, равноправное и недискриминационное обращение, обеспечение мультикультурного и интеркультурного образования как на национальном, так на местном уровне, повышение степени их участия в общественной жизни, принятие во внимание проблем меньшинств в процессе развития и искоренения бедности, ликвидация неравенства в области занятости, и т.д.

Защита этнических меньшинств осуществляется в нескольких важных направлениях, таких как:

- **Защита и поддержка идентичности и самобытности** этнических меньшинств, что в первую очередь важно для предотвращения их вынужденной ассимиляции с доминантной социальной группой, потери культуры, религии и языка.
- **Равные** социальные, политические и экономические права.
- **Более активное участие** в социальной, политической и культурной жизни.¹

1 OHCHR, Права меньшинств: Международные стандарты и руководство по применению, 2010, 7-12.

Каждое направление играет свою важную роль в эффективной защите прав меньшинств, без равнозначных действий во всех трёх направлениях защита прав этнических меньшинств будет бессодержательной, формальной и безрезультатной.²

Во время реализации прав этнических меньшинств следует обратить внимание на следующие факторы – защита их идентичности и создание позитивных гарантий для защиты прав.³ Данные гарантии включают интеграцию в национальную политическую, экономическую и социальную деятельность, защиту от дискриминации, это требует от государства выполнения позитивных обязательств и соблюдение равноправия как по отношению к большинству, так и по отношению к этническим меньшинствам.⁴

В Грузии всё ещё существует проблема реализации прав этнических меньшинств путём их интеграции и политического и социального вовлечения. Несмотря на принятые государством международные обязательства, защита прав этнических меньшинств путём их интеграции и вовлечения всё ещё основано на формальном подходе и в ряде случаев данные обязательства нарушаются в результате негативных шагов со стороны государства.

Цель данного руководства поднять в обществе уровень знаний о защите прав этнических/национальных меньшинств, особенно среди субъектов этих прав. Для эффективной защиты собственных прав этнические меньшинства должны обладать исчерпывающей информацией насчёт стандартов и механизмов, выполнение которых Грузия взяла на себя на международном уровне. Целью данного руководства не является изучение и отражение существующего положения и проблем в области защиты прав этнических меньшинств в Грузии. Данный вопрос станет в будущем предметом других исследований.

2 Тадеуш Ясудович, «Некоторые правовые аспекты защиты прав меньшинств в Европе», Ари Блоэд и Уилко де Йонг, Правовые аспекты новой Европейской инфраструктуры, (1992), 110.

3 Дэвид Уипман, Развитие и осуществление прав меньшинств, 66 Фордхэм L. Rev. 597 (1997)

4 Кирстен Портер, Реализация прав национальных меньшинств, Macquarie Law Journal, 2003, 4

2. Толкование термина «меньшинство»

Кто такие этнические/национальные меньшинства?

Толкование термина «этнические/национальные меньшинства» требуется для того, чтобы понять кем являются рассматриваемые субъекты права. Следует отметить, что ни один международный юридический инструмент обязательного или необязательного характера, который предусматривает вопросы защиты прав национальных/этнических меньшинств, не даёт определения того, какие категории групп представляют меньшинства. Тут же следует отметить, что в системе ООН более приемлемым термином является «этническое меньшинство», тогда как в системе Евросоюза эту группу называют «национальным меньшинством».⁵

В Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам (статья 1), принятой ООН в 1992 году, под национальным меньшинством подразумевается *этническое, религиозное, культурное и языковое меньшинства*, хотя не даётся разъяснения термина «меньшинство». Также, согласно Международному пакту о гражданских и политических правах (статья 27), где говорится о правах этнических, религиозных и языковых меньшинств сохранять свою культуру, вероисповедание и язык, не даётся определения тому, кто является этническим меньшинством. Комментарий Комитета ООН по поводу данной статьи также не даёт дополнительных разъяснений.

То же самое можно сказать о Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств, которая является единственным юридически обязательным международным документом, касающимся только темы прав национальных меньшинств. В данном документе неполная дефиниция обусловлена тем, что государства-члены Совета Европы не смогли договориться по поводу данного вопроса и установ-

⁵ В рамках ООН принятых конвенциях „ethnic minorities”, а в Совете Европы принятых конвенциях „national minority”

ливают разные стандарты и критерии. Разногласия объясняются тем, что в любом обществе меньшинство представлено разными объективными и субъективными характерными особенностями.

Несмотря на то, что ни один юридически обязательный документ не даёт определения данного термина, в литературе можно найти некоторые соображения, использующие одинаковый подход. Одна из трактовок, предложенных Венецианской комиссией, определяет национальное меньшинство как *«группа людей, общее количество которых меньше количества остального населения страны, и члены которой являются носителями этнической, религиозной или языковой идентичности, отличающейся от идентичности доминирующего населения, и которые желают сохранить собственную культуру, традиции, религию и язык»*.⁶ Субъективные и объективные элементы данной трактовки отражают ранее существовавшее мнение о том, что определение «меньшинства» основано на признаках как объективного, так субъективного восприятия.⁷

На комбинации объективно-субъективных элементов основано одно из самых широко принятых определений, которое было представлено специальным докладчиком подкомитета ООН по вопросам предотвращения дискриминации и защите меньшинств г-ом Франческо Капоторти, на основании статьи 27 пакта о гражданских и политических правах.⁸ Исходя из терминологии статьи 27, субъектами данной статьи являются люди, принадлежащие к группе, которая разделяет общую культуру, религию или/и язык. Следовательно, права, предусмотренные статьей 27, включают право представителей этой группы участвовать в экономической и социальной

6 Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Доклад о правах неграждан и меньшинств, 69-е пленарное заседание, 2006.

7 ОНЧНР, Права меньшинств, Международные стандарты и руководство по выполнению, 2010.

8 ICCPR, статья 27: «В странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, нельзя отказать в праве вместе с членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и говорить на родном языке; Франческо Капоторти. Защита меньшинств согласно многосторонним соглашениям по правам человека, в итальянском ежегоднике международного права, 1076, 14; Изучение прав лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и лингвистическим меньшинствам, Женевский центр ООН по правам человека, ООН, Док. E/CN.4/Sub.2/384/Add.1-7

деятельности, которая является частью культуры общины. Согласно трактовке г-на Капоторти, меньшинство это группа, которая **«количественно отстаёт от остальной части населения и находится в недоминирующей позиции, члены которой обладают этническими, религиозными и языковыми свойствами, отличающимися от доминирующего населения, и которые сохраняют чувство солидарности в отношении своей культуры, традиций, религии и языка»**.⁹

Следует отметить, что отсутствие определения обязательного характера не рассматривается как обстоятельство, препятствующее защите прав этнических меньшинств или принижающее их значение. Тогда как до 90-х годов определение считалось необходимым, за последнее десятилетие появилось мнение о том, что юридически обязательное определение не было бы успешным, более того, оно бы ослабило режим защиты этнических меньшинств.

Данный вопрос более детально рассмотрен в IV тематическом комментарии, опубликованном в 2016 году Консультативным комитетом Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.¹⁰ В тематическом комментарии, который касается сферы применения Рамочной конвенции, указано, что конвенция является живым инструментом и отражённые в ней права должны трактоваться таким образом, чтобы было возможным эффективно защищать этнические меньшинства в обществе, с учетом его постоянной трансформации. Например, количество национальных особенностей и возросшая миграция не должны ограничивать права этнических меньшинств только потому, что они уже не соответствуют конкретному определению. Данный подход соответствует подходу динамической интерпретации Европейского суда по правам человека, который рассматривает конвенцию как живой инструмент, где права человека определяются с учётом современных трансформаций.¹¹

⁹ То же самое.

¹⁰ IV тематический комментарий Консультативного комитета Рамочной конвенции, 2016, стр. 6-7.

¹¹ То же самое, стр. 3.

Отдельные критерии, такие как формальное признание меньшинства со стороны государства, вопрос присвоения гражданства, продолжительность проживания на конкретной территории, территориальные ограничения, численные характеристики меньшинства – согласно заявлению Консультативного комитета, не являются обязательными критериями для того, чтобы признать какую-либо конкретную группу этническим меньшинством.¹² Примером этого является вопрос цыган, которые живут в разбросанном порядке в разных точках страны. Если бы вышеуказанные элементы носили обязательный характер, цыгане бы не попали в защищённую конвенцией сферу и на них бы не распространились указанные в ней права.

Следовательно, с учётом подхода, установленного за последнее десятилетие, наличие или отсутствие определения «меньшинства» не влияет на вопрос защиты их прав. Интерес международных организаций сфокусирован на том, что нужно сделать для защиты прав этнических меньшинств в государстве.

3. Общий обзор международных и национальных обязательств Грузии

Вопрос защиты этнических меньшинств на национальном уровне является предметом общего регулирования в Конституции Грузии, согласно которой (статья 11) все люди равны перед законом. Запрещена дискриминация по признакам расы, цвета кожи, пола, происхождения, этнической принадлежности, языка, религии, политических или других взглядов, социальной принадлежности, имущественного или должностного положения, места жительства и т.д.

Вместе с тем, согласно Конституции (статья 11, часть 2-я), в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и законодательства Грузии, граждане Грузии, независимо от их этнической, религиозной или языковой принадлежности, имеют право

¹² То же самое, стр. 12-16.

без всякой дискриминации сохранить и развивать свою культуру, использовать родной язык в частной жизни и публично.

Конституция Грузии разделяет общепризнанные принципы и нормы международного права, согласно которым, все имеют право свободно, без всякой дискриминации и вмешательства развивать собственную культуру, использовать родной язык в частной жизни и публично.

Кроме гарантированного Конституцией права на равенство, закон Грузии о ликвидации всех форм дискриминации (статья 1) предусматривает обязательство ликвидации любых форм дискриминации, в том числе по этническому/национальному признаку. Несмотря на то, что и в этом законе мы не встречаем более специальных записей относительно защиты этнических меньшинств, принятые Грузией различные международные обязательства и установленные международными судами стандарты нужно рассматривать как дополнение к этим общим записям.

Какие международные акты обязывают Грузию защищать права этнических меньшинств?

Грузия является членом всех основных международно-правовых инструментов защиты прав человека, которые, наряду с другими правами, определяют вопрос защиты прав этнических меньшинств. Некоторые из них содержат лишь общие антидискриминационные записи и подчёркивают необходимость ликвидации любого рода дискриминации, в том числе обязательство ликвидации дискриминации по национальному/этническому признаку. Единственным международно-правовым инструментом, который более конкретно регулирует и больше позитивных обязательств возлагает на государство с точки зрения защиты прав данных групп, является Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств – конвенция Совета Европы (далее «Рамочная конвенция»).

Европейская конвенция по правам человека (ECHR)

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее «ECHR») входит в число тех международных инструментов, которые устанавливают общее регулирование защиты.

Статья 14 Конвенции запрещает какую то бы ни было дискриминацию с точки зрения пользования правами и свободами, признанными в настоящей конвенции, и одним из **оснований дискриминации называет принадлежность к национальным меньшинствам.**

Общие антидискриминационные положения подобного характера содержатся в дополнительном Протоколе № 12 к Конвенции. Несмотря на то, что Конвенция не обеспечивает специальное регулирование относительно прав этнических меньшинств, довольно богатая практика Европейского суда по правам человека (далее «Европейский суд» или «ECtHR») позволила развить вопрос признания и защиты прав данной группы в рамках Конвенции и таким образом установила стандарты защиты в разных направлениях, а также установила позитивные обязательства государств.¹³

Европейский суд предусматривает довольно строгий тест при оценке дискриминации по признаку этнической принадлежности. По делу Тимишев против России суд постановил, что «никакая разница в обращении, основанная **исключительно или преимущественно на этнической принадлежности лица, не может быть объективно оправдана в демократическом обществе, основанном на уважении принципов плюрализма и разнообразия культур**».¹⁴ Конкретно по данному делу суд признал нарушение статьи 14 Конвенции (Запрет дискриминации) со стороны России относительно запрета и ограничения передвижения

13 Права меньшинств согласно Европейской конвенции по правам человека, памфлет №7: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinorities7en.pdf> (last visited 28.11.2018).

14 *Тимишев против России*, Заявл. № 55762/00 и 55974/00, 13 декабря 2005, Решение ECHR, пар. 58.

лиц чеченского происхождения через границу, что было обусловлено только их этническим происхождением, а не другими разумными причинами.

Практика Европейского суда будет более детально рассмотрена в отношении отдельных прав в последующих частях данного руководства. Здесь же следует отметить, что инициатива по поводу принятия дополнительного Протокола по правам этнических меньшинств не была осуществлена, что в первую очередь объясняется желанием государств избежать дополнительных позитивных обязательств.¹⁵ Европейская конвенция по правам человека имеет более действенный механизм выполнения, что способствовало бы созданию более эффективной системы защиты этнических меньшинств, если бы государства приняли специальный дополнительный Протокол по защите данной группы. Страны Совета Европы не оказались готовыми принять данное позитивное обязательство. Хотя, взамен они приняли т. н. Рамочную конвенцию, в которой механизм выполнения и мониторинга не такой действенный, как в случае Европейской конвенции по правам человека. Предусмотренные Рамочной конвенцией права рассмотрены в следующих главах.

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (FCNM)

В противовес Европейской конвенции по правам человека в рамках Совета Европы, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств является тем основным международно-правовым инструментом, который определяет широкий спектр прав этнических меньшинств и, следовательно, выходит за пределы общего регулирования. Рамочная конвенция содержит целый каталог прав, касающихся различных сфер

¹⁵ Парламентская ассамблея Совета Европы, рекомендация 1255 (1995), Защита прав национальных меньшинств: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=15289&lang=en> (last visited 15.11.2018).

общественной жизни, индивидуальных и коллективных свобод/прав, средств массовой информации, языка и вопросов образования.

Вопрос защиты прав и свобод этнических меньшинств Конвенция рассматривает как неотъемлемую часть защиты прав человека и определяет те основные принципы, которые обуславливают интерпретацию тех прав, которые впоследствии определяются самой Конвенцией.

1. Все лица, которые принадлежат к этническому меньшинству, сами решают **должны ли к ним относиться как к представителям меньшинства**, пользоваться ли теми правами, какими обладают меньшинства. Сделанный ими любой выбор не должен их ставить в невыгодное положение (статья 3.1)

Данный принцип не подразумевает то, что все могут самовольно выбрать принадлежность к национальному меньшинству. Как указано выше, объективный критерий отличается от субъективного. Человек может объективно принадлежать к группе этнического меньшинства, но он свободен в своём субъективном выборе того, должны ли с ним обращаться как с представителем этнического меньшинства или нет.

2. **Индивидуально или коллективно** пользоваться правами и свободами, предусмотренными Рамочной конвенцией, могут все, кто принадлежит к этническому меньшинству (статья 3.2)

Пользоваться правами коллективно для представителей меньшинств значит пользоваться отдельными правами вместе с большинством и другими национальностями.

3. **Принцип равенства** – Конвенция обязывает государства обеспечить для этнических меньшинств равенство перед законом и равную защиту закона. Запрещена любая дискриминация по этническому признаку (статья 4).

Конвенция предусматривает классический подход, который обязывает государства принять специальные меры для обеспечения равенства и проведения соответствующей политики, с учётом специальных нужд этнических меньшинств. Такие меры должны быть приняты согласно принципу пропорциональности. Данный принцип подразумевает также создание равных возможностей.¹⁶ Кроме того, в Конвенции указано, что принятие специальных мер не должно восприниматься как дискриминация.¹⁷ Это входит в сферу позитивных обязательств, когда специальные меры принимают с целью ликвидации существующего неравенства.

4. Принцип сохранения культуры и идентичности – обязывает государства-члены сохранить и защищать культуру и важные элементы идентичности этнических меньшинств, в частности религию, язык, традиции и культурное наследие (статья 5).

Там где речь идёт о «традициях», не имеется в виду поддержка таких традиций, которые противоречат национальным законам или международным стандартам. Запрещено проводить политику принудительной интеграции и ассимиляции против воли представителей этнических меньшинств. Этот запрет, в свою очередь, не исключает добровольную ассимиляцию.

5. Договаривающиеся стороны обязаны способствовать установлению толерантных отношений и межкультурного диалога, и принять эффективные меры с целью поощрения взаимоуважения и сотрудничества (статья 6.1).

В Конвенции особо подчёркнуто значение данного принципа в сфере образования, культуры и средств массовой информации. Принято считать, что образование, культура и средства массовой информации

¹⁶ Примечание Рамочной конвенции, стр. 16.

¹⁷ Рамочная конвенция статья 4(3).

являются теми механизмами, которые могут быть использованы для поощрения толерантности и межкультурного диалога. А также, в рамках этого принципа у государств есть позитивное обязательство защищать представителей этнических меньшинств от дискриминационных действий и насилия из-за их этнического, культурного, языкового или религиозного признака.

В отношении вышеперечисленных принципов рассматриваются и другие специфические права, которые собраны во второй части Рамочной конвенции. Эти права в основном связаны с вопросами равенства, культуры, собраний, религии, средств массовой информации (СМИ), языка, образования и участия в общественной жизни. Указанные права детально описаны в 4-ой главе данного руководства.

Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR)

В правовых инструментах, существующих в рамках ООН, вопрос защиты этнических меньшинств не является предметом такого детального регулирования, как в Рамочной конвенции. Хотя создана минимальная правовая база защиты, на основе которой соответствующие комитеты рассматривают дела, связанные с дискриминацией по этническому признаку.

В Пакте о гражданских и политических правах следует отметить три статьи, которые создают правовую основу защиты прав этнических меньшинств.

- 1) Общее положение статьи 2 о праве равенства обязывает стороны обеспечить правовую защиту лиц, находящихся под их юрисдикцией, и запрещает любого рода дискриминацию, в том числе по признаку национальной/этнической принадлежности.
- 2) Статья 26 Пакта обязывает государства-члены обеспечить равенство перед законом и ликвидировать дискриминационные действия. Государства обязаны обеспечить **равную и эффективную защиту от любой формы дискриминации, в том числе от дискриминации по национальному/этническому признаку.**

- 3) ICCPR является тем редким исключением в механизмах системы ООН, которое отдельно предусматривает специальные положения по вопросу об этнических, религиозных и языковых правах меньшинств. Согласно статье 27, государства обязаны обеспечить право меньшинств свободно пользоваться собственной культурой и языком, исповедовать свою религию.

Комитет ООН по правам человека в примечании к статье 27 отмечает, что положения данной статьи устанавливают и признают отдельные права лиц, представляющих меньшинство, которые являются своего рода дополнением к другим правам, которые ICCPR предусматривает для всех. Кроме того, в примечании к статье 27 подчёркнуто, что предусмотренное данной статьёй право не подразумевает ограничения суверенитета и территориальной целостности государства.¹⁸

Международный пакт о ликвидации всех форм расовой дискриминации (CERD)

Международный пакт о ликвидации всех форм расовой дискриминации является ещё одним правовым документом ООН, запрещающим дискриминацию по этническому признаку. В статье 1 данного Пакта указано, что одним из признаков дискриминации является этническое/национальное происхождение. Кроме того, следует отметить рассуждения Европейского суда относительно связи между расовым признаком и этническим происхождением, что в основном указано и в CERD-е, в том плане, что этническая дискриминация воспринимается как вид расовой дискриминации. В практике Европейского суда «национальность» или «национальное происхождение» трактуется как составная часть этничности.¹⁹ Определяя понятия расы и этноса, суд решил, что

18 Комитет ООН по правам человека (HRC), CCPR Примечание No. 23: статья 27 (Права меньшинств), 8 апреля 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, : <https://www.refworld.org/docid/453883fc0.html> (last visited: 28.11. 2018)

19 Совет Европы, Руководство по Европейскому антидискриминационному праву, 2018, 198

язык, религия, национальность и культура являются неотъемлемой частью расы. В вышеуказанном деле Тимишев против России ECHR отметил следующее: «Этнос и раса это взаимосвязанные и пересекающиеся понятия. Раса это признак биологической классификации человека, который отличается такими морфологическими свойствами как цвет кожи или черты лица, этническое происхождение в основном связано с идеей социальных групп, которые отмечены общей национальностью, религией, языком, культурой, традициями и историей.»²⁰

Вместе с тем, в деле *Седич и Финки против Боснии и Герцеговины (Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina)* ECHR установил, что «дискриминация по этническому признаку является формой расовой дискриминации».

CERD предусматривает целый ряд обязательств государства по ликвидации дискриминации по этническому признаку. В частности, государства обязаны запрещать любую пропаганду и организацию, которая основана на идеях и теориях предпочтения какой-либо расы или этноса, или пытается оправдать существование какой-либо формы расовой ненависти и дискриминации. А также, государства обязаны принять позитивные и незамедлительные меры с целью ликвидации любой формы дискриминации и осуществления ряда прав, в том числе социальных и экономических прав (статья 5).

В частности, государства обязаны принять специальные (особые) меры в социальной, экономической, культурной и других сферах с целью обеспечения адекватного развития и защиты для расовых/этнических индивидов/групп. Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации в одной из своих общих рекомендаций, которая касается вопроса «особых/специальных мер», отмечает, что закон, политика и практика должны способствовать выполнению предусмотренных Конвенцией обязательств, когда такие меры временно необходимы ввиду определённых обстоятельств. Это должно быть направлено на полное и равноправное обеспечение прав и свобод для непривилегированных групп. «Меры» включают в себя полный спектр законодательных, исполнительных, административных, финансовых и регулятивных инструментов на всех уровнях государственного

20 ECtHR, Тимишев против России, N. 55762/00 и 55974/00, 13 декабря 2005, пар. 55

аппарата, а также планы, политику, программы и другие привилегированные режимы в сфере занятости, жилья, образования, культуры и участия в общественной жизни для групп, находящихся в непривилегированном положении. Государства должны предусмотреть в своей правовой системе регуляции для проведения подобных мер, с целью выполнения возложенных Конвенцией обязательств. Здесь, как и в Рамочной конвенции Совета Европы, указано, что проведение «особых мер» не считается дискриминационным действием. Единственной целью проведения особых мер должно быть обеспечение равной доступности прав и свобод человека.²¹

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ICESCR)

Данный правовой инструмент включает в себя каталог экономических, социальных и культурных прав, который государства обязаны выполнить без какой бы то ни было дискриминации. В первой же статье Пакта среди признаков дискриминации назван этнический/национальный признак.

Пакт не предусматривает какое-либо специальное право для этнических меньшинств, хотя подчёркивает, что без исключения все должны иметь возможность пользоваться указанными правами, в том числе лица любого этноса и национальности на территории данного государства (статья 2.2).

В общем комментарии Комитета по экономическим, социальным и культурным правам²², который является своего рода руководством в связи с антидискриминационными обязательствами государства в от-

21 CERD, Общая рекомендация N. 32 Значение и масштаб специальных мер в Международной конвенции о ликвидации расовой дискриминации, 2 сентября 2009, CERD/C/GC/32.

22 Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (CESCR), Примечание N. 20: Недискриминация экономических, социальных и культурных прав, 2 июля 2009, E/C.12/GC/20, at 4.

ношении данных прав, перечислены различные проявления дискриминации. В общем комментарии Комитет описывает формальную и содержательную форму дискриминации, прямые и косвенные формы дискриминации, и дискриминацию в общественной и частной сферах. Как правило, прямую дискриминацию легче обнаружить и заметить, т.к. для части индивидов, находящихся в одной среде, созданы менее выгодные условия, например, если членство профсоюза или трудоустройство в образовательных или культурных институтах основано на политических взглядах кандидата, это прямая форма дискриминации.

Примером косвенной формы дискриминации можно назвать требование свидетельства о рождении при поступлении в школу представителей этнических меньшинств, которые не имеют такого свидетельства, или которым отказали в его выдаче.²³

Дискриминацией также считается неравное обращение из-за языкового или религиозного акцента. Языковые барьеры мешают осуществлению предусмотренных Конвенцией экономических, социальных и культурных прав, в том числе права участвовать в культурной жизни (статья 15 Конвенции). Информация об общественных услугах должна быть предоставлена на языке меньшинств, и государства должны обеспечить, чтобы любые языковые требования в сфере занятости и образования были основаны на объективных и разумных критериях.²⁴

Следует также отметить **статью 13** данного Пакта, которая предусматривает для всех право на образование и указывает, что образование должно давать каждому человеку возможность эффективно участвовать в общественной жизни, поощрять толерантные и дружеские отношения между группами всех национальностей и рас, религий и этноса.

23 То же самое.

24 То же самое, пар. 21.

4. Какими специальными правами пользуются этнические меньшинства?

Ниже рассмотрим тот краткий перечень важных для этнических меньшинств прав, который или характерен специально для этой группы, или имеет для них особое значение и назначение. Рассмотрение отдельных прав конечно же не преуменьшает значения других прав, данных всем людям от природы, в том числе этническим меньшинствам.

4.1. Право защиты и сохранения национальной культуры и идентичности

Защита и сохранение культуры и идентичности этнических меньшинств представляют значительную часть осуществления всех остальных прав.

В статье 27 Пакта гражданских и политических прав говорится о праве использования и сохранения собственной культуры.

Статья 27

В странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию или пользоваться своим родным языком.

Данное положение обязывает государства-члены обеспечить защиту этих прав от любого воздействия. Позитивные обязательства требуют не только защиты от насильственных действий с помощью законодательства, судебной и административной практики, но и защиты от действий других людей.²⁵

25 Общий комментарий Комитета по правам человека N 23 по статье 27 (Права меньшинств), пар. 6.1.

Предусмотренное статьёй 27 право носит не только индивидуальный характер, а требует от государства выполнения позитивных обязательств коллективно в отношении этнической группы.²⁶

Интересные разъяснения по поводу права защиты культуры и идентичности в рамках данной статьи по некоторым делам сделал Комитет ООН по правам человека. По делу *Сандра Лавлейс против Канады* Комитет по правам человека установил, что Канада нарушила право заявительницы Сандры Лавлейс быть признанной представителем индейского этнического меньшинства, согласно соответствующему закону Канады. Сандра Лавлейс была лишена статуса индианки вследствие заключения брака с лицом, который не являлся индейцем, хотя после развода ей не вернули статус и право пользоваться соответствующими привилегиями. Комитет решил, что заявительница имела право отождествить себя с конкретной этнической группой и тем самым защитить собственную идентичность.²⁷

Также интересным является рассуждение Комитета по правам человека касательно вопроса защиты и сохранения этнической культуры по делу *Лянсман и другие против Финляндии*.²⁸ Комитет установил, что в том случае, если экономическая деятельность является существенной частью культуры конкретной этнической группы, то она защищена статьёй 27 Пакта. Исходя из этого, **«культура» приобрела более широкое значение и включила в себя экономическую деятельность**. В данном случае такая деятельность заключалась в разведении северных оленей, которое являлось частью культуры лапландских племен, живущих в Финляндии. Комитет пояснил, что «право пользования собственной культурой не может быть установлено *in abstracto* и оно существует в конкретном контексте».²⁹ С этой точки зрения Комитет отмечает, что статья 27 защищает не только традиционные средства существования/

26 То же самое, 6.2.

27 Сандра Лавлейс против Канады, сообщение 24/1977, Отчёт Комитета по правам человека, GAOR, приложение N40 (A/36/40) стр. 166-175.

28 Отчёт Комитета по правам человека, сообщение N 511/1992, том II, приложение N 40(A/50/60) стр. 66-76.

29 То же самое, пар. 9.3.

жизни национальных меньшинств, но и те средства, которые развивались в течение долгих лет и осуществлялись с помощью современных технологий. Если оленеводство, которое являлось традиционной деятельностью этнической группы, развилось с помощью использования новых технологий, не значит, что данная деятельность их культуры не попадает в сферу защиты статьи 27. То же самое было установлено Комитетом в деле против Новой Зеландии.³⁰

Кроме Международного пакта о гражданских и политических правах, вопрос о защите этническими меньшинствами собственной идентичности и культуры предусмотрен Рамочной конвенцией Совета Европы.

Статья 5 Рамочной конвенции обязывает государства обеспечить создание таких условий, которые будут защищать и развивать культуру и идентичность национальных меньшинств.

Под составными элементами идентичности Конвенция подразумевает религию, язык, традиции и культурное наследие. Исходя из этого, данная статья имеет более широкий ареал распространения, чем кажется с первого взгляда. Цель данной статьи обеспечить, чтобы принадлежащие к этническим меньшинствам лица не ассимилировали (по принуждению) с большинством, смогли защитить собственную идентичность и активно пользоваться другими правами, предназначенными для меньшинств.

Рамочная конвенция также предусматривает обязательство со стороны государств-членов воздержаться от внедрения такой политики и практики, которая способствует ассимиляции национальных меньшинств с другой нацией против их воли, кроме того, Конвенция возлагает позитивные обязательства защищать эти лица от принудительной ассимиляции путем проведения дополнительных мер (статья 5.2).

Все проводимые меры должны соответствовать специальным потребностям разных групп, учитывая и защищая культурные разли-

30 Апирана Мауика и другие против Новой Зеландии, сообщение N547/1993, Отчёт Комитета по правам человека, II том, док. ООН A/56/40, стр. 11-46.

чия. Иногда это требует проведения целенаправленных мероприятий со стороны правительственных органов с целью возрождения важных элементов культуры этнических меньшинств, без проявления которых они утратят идентичность.³¹ В то время как от государства финансирование получают, в основном, отдельные культурные ассоциации, Консультативный комитет Рамочной конвенции считает, что по вопросам защиты культурной идентичности не только у таких организаций следует спрашивать мнение, а также и у других представителей меньшинств, которые формально не связаны с такими организациями.

Что касается практики Европейского суда по правам человека, ввиду того, что права этнических меньшинств отдельно не предусмотрены в Европейской конвенции по правам человека, суд рассматривает вопрос защиты указанной группы в рамках различных прав, в данном случае релевантной является статья 8 (право на личную жизнь).³²

По нескольким делам суд рассмотрел право цыган жить в соответствии с их культурной идентичностью. Данное право было рассмотрено в рамках статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (право на личную жизнь). В деле Чепмен против Соединенного Королевства Большая Палата Европейского суда рассмотрела образ жизни цыган и определенные трудности, связанные с размещением домов-фургонов. Суд постановил, что статья 8 Конвенции гарантирует личную и семейную жизнь человека, которая также подразумевает право этнических меньшинств защищать собственную идентичность и вести личную и семейную жизнь в соответствии со своими традициями.³³ Большая Палата также отметила, что «существует международный консенсус между государствами-членами Совета Европы относительно признания специальных нужд меньшинств, и позитивное обязательство защищать их безопасность, идентичность и образ жизни...» (пар.

31 ОНЧР, Права меньшинств: Международные стандарты и руководство по выполнению, 2010, 8.

32 Совет Европы, Научная статья, Право на культуру в прецедентном праве Европейского суда по правам человека 2011, стр. 14.

33 Чепмен против Соединенного Королевства (Заявление № 27238/95), Решение ЕЧР, 2001, пар. 73.

93). Суд признал предусмотренное статьей 8 позитивное обязательство по поводу того, что государства должны обеспечить поддержку образа жизни цыган и **отразить их нужды и образ жизни в законодательной и политической рамке** (пар. 96).

Принципы, признанные в деле Чепмен в связи с обязательством защищать идентичность, культуру и образ жизни этнических меньшинств, были применены судом в подобных делах против Болгарии, Франции и России, в рамках статьи 8 Конвенции.³⁴

Интересную трактовку культурной идентичности представил Европейский суд по правам человека в деле Муньос Диас против Испании, в котором было установлено, что цыганский обычай бракосочетания являлся частью их культурной идентичности, которую государство должно было признать и учесть. В этом конкретном случае государство отказало цыганке в получении пенсии после смерти её мужа, т. к. они состояли в браке согласно из обычая. Суд установил нарушение статьи 8 Конвенции. Хотя с другой стороны, суд не установил нарушения статьи 8 тогда, когда конкретный признак культурной идентичности однозначно противоречил законодательству Швейцарии, которое запрещало сочетаться браком до 16 лет.³⁵ В том случае, когда граница проходит между защитой национального законодательства и общественного порядка и защитой культуры этнического меньшинства, преимущество отдается первому случаю.

Судебная практика и международные стандарты, связанные с правом защиты национальной идентичности и культуры, свидетельствуют о том, что это право не существует отдельно и изолированно, его надо рассматривать в свете различных прав и свобод, но исходя из культурных признаков конкретного этнического меньшинства. Кроме того, защита национальной культуры и идентичности или ее конкретного признака не должно противоречить основному законодательству страны и

34 *Иорданова и другие против Болгарии*, (Заявление № 25446/06), Решение, FINAL, 24/09/2012; *Багдонавичюс и другие против России* (Заявление N19841/06) [11.10. 2016], *Винтерштейн и другие против Франции* (Заявление № 27013/07) [17.10.2013]

35 *З.Х. и Р.Х. против Швейцарии*, Заявление № 60119/12, ECtHR, 8 декабря 2015.

общественному порядку, что может стать основанием для вмешательства в данное право. Несмотря на то, что такое однозначное положение не предусмотрено ни в одном из вышеуказанных документов, юриспруденция Европейской конвенции по правам человека признает данное основание для ограничения, если это ограничение предусмотрено законом, является пропорциональным и необходимо для демократического общества.

4.2. Свобода собраний, объединений, выражения мнения, религии

В этой главе собраны те основные гражданские права, защита которых имеет особенно важное значение для этнических меньшинств, которые отличаются от большинства своими традициями, языком и религией. Это свобода выражения мнения, свобода мирных собраний и объединений, а также свобода вероисповедания и религии. Еще одна причина рассмотрения всех этих прав индивидуального значения вместе заключается в Рамочной конвенции, где все эти права вместе предусмотрены в статьях 7 и 8. Кроме того, эти права имеют общее значение в контексте защиты прав этнических меньшинств.

Рамочная конвенция является единственным обязательным международным документом, который возлагает на государство позитивную обязанность защищать эти права и создать соответствующие законодательные институциональные ресурсы специально для этнических меньшинств.³⁶ Здесь же следует отметить Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5 которой предусматривает защиту перечисленных прав, независимо от какого-либо признака расовой дискриминации (цвета, расы, национальности, этноса). В рамках других международно-правовых инструментов данные права рассматриваются как общие права/свободы всех людей и их нарушение принимает более серьёзный характер, если оно сопровождается дис-

36 Примечание к Рамочной конвенции, статья 7.

криминационным обращением, в данном случае по этническому признаку.

Свобода мирных собраний, объединений, выражения мнения, религии и вероисповедания – всё это содержится в трех статьях Рамочной конвенции. Статья 7 предусматривает позитивное обязательство государства обеспечить перечисленные права.

Статья 7:

Стороны обеспечивают уважение права на свободу мирных собраний, объединений, выражения мысли, совести и религии всех тех лиц, которые принадлежат к национальному меньшинству.

В последующих двух статьях более широко рассмотрены некоторые из данных прав и определены дополнительные позитивные обязательства. В статье 8 речь идет о свободе религии, а в статье 9 говорится о свободе выражения мнения и роли средств массовой информации (СМИ) в сфере защиты этнических меньшинств, которую рассмотрим в следующей главе.

Пояснительное примечание к Рамочной конвенции подчеркивает, что перечисленные с статье 7 права касаются всех людей, но имеют особое значение для этнических меньшинств.³⁷ Данные права индивидуально предусмотрены в рамках Европейской конвенции и практики Европейского суда, а то, что они повторяются в Конвенции об этнических меньшинствах, подчеркивает их значение для этих групп.

Следует обратить внимание на рекомендации, данные Консультативным комитетом государствам-членам в связи с защитой прав, предусмотренных статьей 7. Данные рекомендации способствуют установлению стандарта защиты прав в рамках Конвенции. Рассмотрим некоторые важные рекомендации системного характера:

Свобода объединений:

- Государства обязаны создать условия и внедрить процедуры, ускоряющие и упрощающие регистрацию организаций, которые служат

37 Примечание к Рамочной конвенции, пар. 51-54.

защите прав этнических меньшинств.³⁸ Здесь же Комитет отмечает, что права, предусмотренные статьей 7, не носят абсолютный характер и подлежат ограничению, но это ограничение должно быть пропорциональным и не ограничивать осуществление легитимных интересов и деятельности этнических меньшинств. Комитет также отмечает, что условия регистрации объединений и политических партий не должно основываться на различиях в этнической идентичности.³⁹

- Государства несут позитивное обязательство провести изменения в законодательстве для того, чтобы этнические меньшинства могли пользоваться свободой объединений как на центральном, так на местном уровне.⁴⁰
- Государственная налоговая система не должна препятствовать тому, чтобы этнические меньшинства пользовались свободой объединений.⁴¹
- Государственные органы обязаны обеспечить условия, чтобы этнические меньшинства могли беспрепятственно и безотлагательно пользоваться свободой объединений, в том числе, когда это объединение представляет для них особый интерес, например молодежные объединения.⁴²
- Оценивая свободу выражения мнения этнических меньшинств в Эстонии, Комитет отметил, что лица, занимающиеся адвокатированием прав этнических меньшинств, в том числе права на свободу мирных собраний, ни в коем случае не должны быть санкционированными для этих действий.⁴³
- Свобода объединений/ассоциаций является одной из возможностей участия в политической жизни, следовательно, право создания

38 Первый цикл замечаний Консультативного комитета по вопросу Азербайджана, Косова и Молдовы, второй цикл – по вопросу Румынии и Российской Федерации

39 Третье заключение Консультативного комитета по вопросу Болгарии.

40 Второй цикл замечаний Консультативного комитета по вопросу Азербайджана, Болгарии

41 Второй цикл замечаний Консультативного комитета по вопросу Хорватии

42 Третий цикл замечаний Консультативного комитета по вопросу Азербайджана

43 Третий цикл замечаний Консультативного комитета по вопросу Эстонии

политических партий не должно быть ограничено дискриминационными и непропорциональными требованиями.

Свобода выражения мнения

- Государства должны установить равноправные процедуры регистрации газетных изданий. Любого рода препятствие считается незаконным ограничением свободы выражения мнения, когда это мешает осуществлению легитимных целей этнических меньшинств.⁴⁴

Право на мирные собрания:

- Государство обязано принять позитивные меры, в том числе с точки зрения защиты безопасности, чтобы этнические меньшинства свободно осуществили право на мирные собрания.⁴⁵

Свобода религии:

- Государство должно создать в школах объективную и нейтральную учебную среду, которая способствует распространению общих знаний о разных религиях, не акцентируя внимания на какой-либо отдельной религии. Родители вольны выбрать для своих детей классы, сфокусированные на конкретной религии.⁴⁶ Комитет призывает государства обеспечить религиозное образование с учетом природы мультикультурного общества и взглядов этнических меньшинств.⁴⁷
- Правительство должно обеспечить, чтобы существующее законодательство не было интерпретировано путем предоставления привилегий какой-либо религиозной группе.⁴⁸
- В связи с регистрацией религиозных организаций, Комитет отмечает, что правительственные органы должны принимать решения по

44 Второй цикл замечаний Консультативного комитета по вопросу Азербайджана,

45 Второй цикл замечаний Консультативного комитета по вопросу Косова

46 Второй цикл замечаний Консультативного комитета по вопросу Норвегии, Сербии

47 Второй цикл замечаний Консультативного комитета по вопросу Российской Федерации, Грузии

48 То же самое

данному вопросу после эффективных консультаций с соответствующей общиной, чтобы этнические меньшинства могли эффективно использовать необходимые для Богослужения места и зарегистрировать определенное имущество.⁴⁹ Государства обязаны учитывать интересы заинтересованных групп и проводить регистрацию культового имущества без дискриминации этнических меньшинств.

- В связи с финансированием религиозных организаций, Консультативный Комитет отметил, что свобода религии не обязывает государства *per se* финансировать религиозные организации, хотя исходя из принципа равенства, вопросы возникают в том случае, когда государство привилегированно финансирует отдельные религиозные организации.⁵⁰

Кроме того, интерес представляет замечание Консультативного комитета Рамочной конвенции в связи с тем, что любая мера со стороны правительственных органов, направленная на ограничение свободы собраний или выражения мнения, которое касается критики в адрес государства, непосредственно и негативно отразится на правах, предусмотренных Рамочной конвенцией. Консультативный комитет подчеркивает в данном контексте, что этнические меньшинства не должны быть ограничены в создании политических партий, с помощью которых они смогут защищать свои права и интересы.⁵¹ Стандарт защиты распространяется также на право регистрации религиозных организаций, чтобы они могли исповедовать свою веру в собственных общинах.⁵²

По поводу свободы объединения этнических меньшинств, Европейский суд по правам человека отметил, что данная свобода, предусмо-

49 Четвертый цикл замечаний Консультативного комитета по вопросу Македонии, Грузии

50 Первый цикл замечаний Консультативного комитета по вопросу Дании, Финляндии, Норвегии.

51 Третий цикл замечаний Консультативного комитета по вопросу Болгарии, второй цикл – Грузии, третий цикл – России

52 Третий цикл замечаний Консультативного комитета по вопросу России и Азербайджана.

тренная статьей 11 Конвенции, имеет важное значение для содействия и защиты культуры и самосознания этнических меньшинств. В деле *Сидиропулос и другие против Греции* суд рассмотрел стандарты защиты тех объединений, которые нацелены на поддержку культуры меньшинств. В этом деле заявитель утверждал, что был «македонцем» по происхождению и имел «македонское национальное самосознание». Данная этническая группа решила основать некоммерческую ассоциацию под названием «Дом македонской цивилизации». Суд Греции отказал аппликату в регистрации, что, по мнению Европейского суда по правам человека, было нарушением статьи 11 Конвенции. В решении суда указано, что ассоциация служила исключительно защите и развитию местной культуры и традиций. Ограничение легитимного интереса этнического меньшинства было признано судом непропорциональным вмешательством в право, защищенное статьей 11.

В деле *Туркики Эноси Ксантис и другие против Греции* суд заявил, что реальная причина заявителя защитить свое культурное меньшинство в Греции (мусульманское меньшинство), не должна быть расценена как угроза территориальной целостности страны или общественному порядку. Суд также отметил, что существование в стране меньшинств и разных культур является историческим фактом, к которому демократическое общество должно быть толерантным, более того, должно защищать и поддерживать, в соответствии с принципами международного права.⁵³

Европейский суд по правам человека также установил, что статья 11 Конвенции защищает право этнических меньшинств проводить мирные собрания, например, для того, чтобы отметить историческое явление, которое имеет для них особое культурное значение.⁵⁴

В деле *Горзелик и другие против Польши* решение Большой Палаты, принятое в 2004 году, вышло за рамки интерпретации свободы выражения мнения и собраний этнических меньшинств в контексте защиты

53 Туркики Эноси Ксантис и другие против Греции*, № 26698/05, 27 марта 2008, пар. 51- 56.

54 Станков и Объединенная организация Македонии Илинден против Болгарии, Заявление № 29221/95 и 29225/95, ECHR, 2002.

их традиций и культуры, придавая большее значение их полноценной защите с целью развития демократического общества.

Суд в этом деле отметил, что «политические партии играют важную роль в деле защиты плюрализма и демократии в стране. Объединения, которые создаются для разных целей, в том числе с целью защиты культурного наследия, с различными социально-экономическими целями, с целью исповедания или обучения религии, поиска идентичности и самосознания этнического меньшинства, имеют важное значение для правильного функционирования демократии. Плюрализм строится на признании и уважении по отношению к культурному, этническому, религиозному и другому разнообразию и динамике. Гармоничная коабитация людей и групп разной идентичности играет значительную роль в достижении социального единства. Естественно, там, где правильно функционирует гражданское общество, участие граждан в демократическом процессе достигается путем их объединения.»⁵⁵

Несмотря на такое пояснение, суд, учитывая существующие в деле обстоятельства, признал легитимным вмешательство в право и не установил нарушения статьи 11, т.к. название политической организации, которой отказано было в регистрации, могло ввести избирателей в заблуждение.

В деле *Союз работников образования и культуры против Турции (Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turkey)* суд установил нарушение свободы выражения мнения (статья 10) и собраний (статья 11). В частности, в отношении объединения, состоявшего из работников сферы образования и культуры, правительство установило регуляцию, согласно которой следовало убрать из устава программу «обучения на родном языке», в противном случае угрожали распустить ассоциацию. Суд отметил, что статья 10 предусматривает свободу получать и выдавать информацию и идеи на любом языке, который позволит человеку участво-

55 Горзелик и другие против Польши, Заявление № 44158/98, ECHR, 2004;

вать в общественной жизни, обмениваясь политической, культурной и общественной информацией и идеями (пар. 71). Лингвистические права этнических меньшинств, как составная часть свободы выражения мнения, неоднократно становились предметом разбирательства в суде относительно решений, принятых против Турции.⁵⁶

Как свидетельствует международная судебная практика, защита указанных прав особенно необходима на пути строительства демократического государства, с другой стороны, исходя из уязвимости группы этнических меньшинств, защита этих прав принимает более сенситивный характер и возлагает на государство больше позитивных обязательств для ликвидации дискриминационной и неравноправной среды.

4.3. Право доступа к средствам массовой информации (СМИ)

В Рамочной конвенции право доступа к СМИ рассмотрено в контексте свободы выражения мнения. Исходя из того, что СМИ играет большую роль в эффективном осуществлении свободы выражения мнения и, с другой стороны, само является пользователем данного права, в контексте защиты свободы выражения мнения этнических меньшинств, право доступа к СМИ принимает отдельное значение.

Согласно статье 9 Рамочной конвенции, государства признают свободу выражения мнения для всех этнических меньшинств, что подразумевает право выражать мнение, получать и выдавать информацию без вмешательства со стороны правительственных органов и без каких-либо препятствий.

В рамках статьи 9, право доступа к СМИ включает в себя следующие права:

- 1) Право на радио- и телевизионное вещание или кинематографическую деятельность (получение лицензии);

56 Улусой и другие против Турции, Заявление № 52709/99, ECHR, 2007;

- 2) Право на создание и использование печатных изданий;
- 3) Право доступа к средствам массовой информации.

Государства не ограничены в требовании лицензирования при создании средств массовой информации, хотя это должно осуществляться без какой-либо дискриминации и на основе объективных критериев. То же правило распространяется на создание печатных средств массовой информации и их доступность.

Принятие адекватных мер для большей доступности СМИ нацелено на повышение степени толерантности и культурного плюрализма.

Доступ к СМИ является механизмом защиты других прав. Доступность печатных, теле и электронных средств информации на языке этнических меньшинств является важным ресурсом для них. В частности, СМИ играют важную роль в преодолении изолированности меньшинств, в повышении их мобильности и коммуникаций. Это дает им возможность более активно использовать другие права, использовать социальные и электронные СМИ и осуществить кампании по повышению уровня осведомленности. Для этого необходимо создать адекватную инфраструктуру, как например, высокоскоростные интернет-коммуникации в отдаленных местах, где проживают этнические меньшинства.

Маргинализация идентичности меньшинств в местных СМИ, в том числе отдельные программы об их фольклоре, традиционной одежде, пище и обычаях, может служить созданию стереотипа меньшинства, как отдельной изолированной единицы, и не способствовать их уважению и признанию в обществе.⁵⁷ Также важным фактором является повышение осведомленности и сенситивности журналистов и других профессионалов СМИ относительно специальных нужд и проблем меньшинств. Кроме того, Консультативный комитет призывает государства увеличить представительства меньшинств в наблюдательных советах СМИ.⁵⁸

57 Второе замечание Консультативного комитета по вопросу Грузии.

58 Второй тематический комментарий Консультативного комитета, стр.46.

4.4. Лингвистические права

Лингвистические права служат не только для выражения культурной идентичности, их полноценное осуществление является важным механизмом для эффективного осуществления других социальных, политических и гражданских прав.⁵⁹

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам отмечает, что статья 15(1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предусматривает право человека выразить себя на желаемом языке.⁶⁰ Именно это право занимает центральное место среди лингвистических прав. В своем общем комментарии Комитет отмечает, что данное право имеет особо важное значение для этнических меньшинств, которые имеют право защищать и поддерживать собственную культуру, в том числе язык. В то же время, данное право трактуется как составная часть свободы выражения мнения, что еще в 1993 году было установлено Комитетом по правам человека в деле *Балантаина*.⁶¹

Вышеуказанный принцип, установленный в деле *Балантаина*, впоследствии был подтвержден практикой Европейского суда по правам человека. Несмотря на то, что Конвенция не определяет отдельно лингвистические права, суд рассматривает данный вопрос в контексте нескольких статей. В частности, во второй части статьи 5 Конвенции сказано, что задержанное лицо имеет право быть уведомленным о причине и основании его задержания **на понятном ему языке**. А также, согласно третьей части статьи 6, человек имеет право быть уведомленным о природе предъявленного обвинения на понятном ему языке и

59 Сюзанна Марчини и Бруно де Вите, Языковые права как часть культурных прав, Европейская перспектива, 2008, at 247- 284.

60 Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (CESCR), Примечание № 21, Право всех участвовать в культурной жизни (ст. 15, пар. 1а Конвенции об экономических, социальных и культурных правах), 21 декабря 2009, E/C.12/GC/21.

61 Джон Балантаин, Элизабет Девидсос и Гортон Макинтайр против Канады, Коомитет по правам человека, 47-я сессия, Сообщение № 359/1989 и 385/1989, принято 31 марта 1993, пар. 11.4.

воспользоваться услугами переводчика во время судебного процесса, если не понимает языка, на котором ведется данный процесс.

Европейская Конвенция *per se* не устанавливает права в связи с применением отдельного языка в государственных организациях. Государства-члены вольны сами определять официальный язык или языки коммуникации/корреспонденции с государственными организациями, с целью обеспечения лингвистического единства.⁶² Хотя, в деле Гюзель Эрдагез против Турции ECtHR установил нарушение статьи 8 Конвенции, ввиду того, что турецкий суд отказал заявительнице исправить запись ее имени в удостоверении личности (с курдским произношением, заявительница утверждала, что ее звали „Gözel“, а не “Güzel”). Суд установил нарушение в данном деле, в основном, исходя из того, что турецкое законодательство не давало точного определения пределов дискреции правительства.

Кроме права на личную жизнь, Европейский суд рассмотрел лингвистические права в контексте свободы выражения мнения. В 2001 году, в деле Ассоциация Экин против Франции суд установил, что французское законодательство нарушало статью 10 Конвенции, когда запрещало печатные издания на языке меньшинства.⁶³ Также в деле Улусой и другие против Турции суд признал запрет постановки пьесы на курдском языке в муниципальном здании нарушением статьи 10. Запрещение в тюрьмах газет на том же языке суд также счел нарушением статьи 10 (Месут Юртсевер и другие против Турции).

Что касается лингвистических прав в контексте права на образование, ECtHR не конкретизирует и определяет, что государство обязано обеспечить право получения образования на том языке, который человек сам выбирает. Данное определение было подтверждено Европейским судом по правам человека в одном из своих дел, относящихся к ранней судебной практике.⁶⁴ В частности, в 1968 году в деле лингвистических вопросов образования в Бельгии суд рассмотрел статью запрета

62 Научная статья, Культурные права в казуистике Европейского суда по правам человека, Совет Европы, 2017, at 23

63 Ассоциация Экин против Франции, заявление № 39288/98, ECtHR, Решение от 17 июля, 2001.

64 Определенные аспекты закона по применению языков в сфере образования в Бельгии, 23 июля 1968, § 3, Заяв. 6, пар. 6-11.

дискриминации совместно с правом на образование и установил, что эти два положения вместе подразумевают обеспечение права на образование без какой-либо дискриминации, в том числе по языковому или этническому признаку. Следовательно, государство обязано обеспечить право на образование для всех, кто находится под его юрисдикцией, хотя это не подразумевает, что государство обязано обеспечить право на образование для всех на желаемом для них языке.

Со временем этот строгий тест, установленный судом в 1968 году, изменился. Например, в одном из последних дел *Катан против Молдовы и России*⁶⁵ суд рассмотрел вопрос об использовании латинской письменности в молдавских школах на территории Приднестровья, которая не контролируется центральным правительством Молдовы. Принудительное введение русской письменности вместо латинской было признано судом нарушением со стороны Приднестровского режима права заявителей на доступ к образованию на своем родном языке. Кроме этого, суд принял прецедентное решение в деле *Кипр против Турции*, когда постановил, что правительство Северного Кипра нарушало право на образование проживающего в Северном Кипре греческого этнического меньшинства, т. к. обеспечивало их право на образование только на начальном уровне, а не на среднем уровне.⁶⁶ В деле *Ирфан Темел и другие против Турции* суд установил нарушение права на образование в отношении 18 студентов, которые обратились к администрации университета с просьбой об обучении выборочным предметам на курдском языке, из-за чего к ним применили дисциплинарную санкцию и приостановили статус студентов.⁶⁷

Из этой практики следует, что т. к. язык является центральным средством выражения мнения и коммуникации, защита лингвистических прав тесно связана с осуществлением других прав, в том числе права на образование, доступ к СМИ, участия в культурной, социальной и экономической жизни.⁶⁸

65 Катан против Молдовы и России, заяв. № 43370/04, 8252/05, 18454/06, ECHR. 2012.

66 Кипр против Турции, ECHR, Решение Большой Палаты, 10 мая, 2001. пар. 278.

67 Ирфан Темел и другие против Турции, заяв. № 36458/02, ECHR, 2009.

68 Тематический комментарий N. 3. Языковые права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, согласно Рамочной конвенции, 3.

И в этом случае Рамочная конвенция является единственным международно-правовым документом, который возлагает на государства позитивные обязательства в связи с лингвистическими правами этнических меньшинств. В Рамочной конвенции эти права развиваются в нескольких направлениях:

1) Право на использование языков меньшинств в общении с административными органами: В тех местах, где традиционно проживают представители национальных меньшинств или их численность велика, и в том случае, если требования этих людей соответствуют реальным потребностям, государства должны создать такие условия, чтобы использовать язык меньшинств в общении с этими людьми и административными органами.

2) Право на использование языка меньшинств в ходе уголовного разбирательства: стороны должны обеспечить безотлагательное уведомление представителей этнических меньшинств на понятном им языке о причине их задержания и о характере предъявляемого им обвинения, они имеют право защищаться на понятном им языке и, в случае необходимости, воспользоваться помощью переводчика бесплатно.

3) Право на использование собственного имени и фамилии на своем родном языке: Государства обязаны официально признать имя и фамилию представителя меньшинства на его (ее) родном языке и для этого внести соответствующие изменения в свою правовую систему.

4) Право на распространение в общественных местах инструкций, оценок и другой информации частного характера на своем родном языке: Кроме этого, в случае необходимости или просьбы со стороны населения, в местах проживания этнических меньшинств названия улиц, традиционные местные наименования и топографические знаки можно обозначить на языке меньшинств.

Консультативный комитет считает, что эти права относятся ко всем этническим меньшинствам и любое ограничение должно строго рассматриваться с точки зрения защиты достоинства и права на частную жизнь.⁶⁹ Государства могут вводить определенного рода ограничения

69 Леонид Райхман против Латвии, Сообщение № 1621/2007, Комитет ООН по правам человека, Док. CCPR/C/100/D/1621/2007 (2010).

с целью укрепления и защиты государственного языка, хотя легитимная причина подобных ограничений должна быть предусмотрена Рамочной конвенцией по правам этнических меньшинств, и основана на толерантности и взаимопонимании в обществе. Правовые регуляции и другие мероприятия, нацеленные на популяризацию официального или государственного языка, не должны нарушать личное пространство индивида и не должны проводиться таким образом, чтобы нарушить идентичность и лингвистические потребности меньшинств.

Кроме вышеназванных прав, в свете которых значение придается защите лингвистических прав, также необходимо рассматривать данный вопрос в отношении к праву на участие в общественной жизни. В этом случае, под лингвистическим правом подразумевается право на знание официального языка страны. Это является необходимым инструментом для того, чтобы представители этнических меньшинств могли идентифицироваться как резиденты и активные граждане конкретной страны, которые принимают участие в общественной жизни.⁷⁰ На примере проживающих в Грузии этнических меньшинств Комитет отметил, что этнические меньшинства часто сталкиваются с препятствиями на рынке труда, при получении права на образование, в системе здравоохранения и при получении других социальных услуг. Эти препятствия, наряду с другими проблемами, связаны с языковым барьером – с недостаточным знанием официального языка.⁷¹

Как раз, исходя из права на участие в общественной жизни и интеграцию, на государства возлагается обязательство, наряду с защитой и обучением языку меньшинств, обеспечить обучение официальному языку страны. Данные позитивные обязательства отдельно не выделены ни в Рамочной конвенции, ни в другом международно-правовом документе, хотя, исходя из того, что право на участие в общественной жизни и интеграцию не может осуществляться без знания языка большинства в стране, это обязательство автоматически возлагается на страну. В про-

70 Третий тематический комментарий Консультативного комитета о праве на образование, стр. 27.

71 Первый цикл замечаний Консультативного комитета по вопросу Грузии.

тивном случае, этнические меньшинства окажутся в полной изоляции и сформируются как граждане отдельной страны, которые не могут участвовать в важных как для страны, так для них, гражданских и политических процессах, что в свою очередь отразится на защите их прав и свобод.

4.5. Право на образование

Европейский суд по правам человека представил интересную трактовку концепции образования и обучения в деле *Кампбел и Козанс против Соединенного Королевства*: «Образование это единый процесс, в любом обществе взрослые стараются передать молодым свою веру, культуру и другие ценности, а обучение это процесс передачи конкретных знаний и интеллекта».

Разумеется, право на образование не относится к числу тех прав, которыми обладают лишь представители этнических меньшинств. Хотя, здесь речь идет об особом значении этого права именно в отношении этнических меньшинств. Его особое значение для этой группы обусловлено тем, что эффективное осуществление права на образование является важным инструментом для сохранения национальных ценностей, знаний и подходов. В то же время, право на образование это предварительное условие того, чтобы пользоваться другими правами, например, правом на участие в общественной жизни, правом на свободу выражения мнения, правом на свободу собраний и т. д. Поэтому, образование рассматривается не только как одно из прав, а как механизм осуществления других прав и сохранения собственной культуры и идентичности.

Несмотря на то, что право на образование регулируется многими международными механизмами, прямая и непосредственная регуляция права на образование этнических меньшинств представлена только в Рамочной конвенции Совета Европы. Кроме того, на этнические меньшинства распространяются все те международно-правовые документы,

в которых указано право на образование для всех, независимо от дискриминационных признаков, в том числе от этнической идентичности.

В Рамочной конвенции Совета Европы право на образование представлено в трех статьях (статьи 12-14), которые содержат разные права и свободы, и связанные с ними позитивные обязательства государства, в том числе:

- Право на бесплатное и обязательное начальное образование;
- Равноправный доступ к образованию и равные возможности в сфере образования;
- Обеспечение адекватных знаний в области культуры, истории, языка и религии как национальных меньшинств, так и национального большинства; соответственно, обеспечение учебников и адекватной переподготовки педагогов;
- В регионах, где проживают этнические меньшинства, должны обучать родному языку этнических меньшинств и проводить учебный процесс на этом языке, согласно соответствующей просьбе;
- Право родителей на свободу выбора типа образования для своих детей, в соответствии со своими религиозными, моральными и философскими убеждениями;
- Право физических и юридических лиц на создание и управление собственных образовательных учреждений.

Для того, чтобы государство смогло выполнить возложенные Конвенцией обязательства и обеспечить вышеуказанные права и свободы, создать адекватные правовые и институциональные рамки, в первую очередь, оно должно владеть всеми основными данными о той группе, которая проживает на его отдельных территориях, быть информированным об их образовательных потребностях. Значение данных о детальных потребностях в области осуществления права на образование также подчеркнуто Европейской комиссией по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ECRI) в своей общей рекомендации.⁷²

72 ECRI Рекомендация общей политики № 10 по вопросам борьбы с расизмом и расовой дискриминацией в школьном образовании, 15 декабря, 2006. пар. 2.

Следует отметить, что «образование» подразумевает не только обеспечение базисного обязательного образования, но и дошкольное, высшее, профессиональное образование, образование взрослых, образование профессиональных групп (полиция, журналисты, юристы, представители правительства). Этот вопрос был рассмотрен в одном из известных дел Европейского суда по правам человека – *Лейла Сахин против Турции*, где суд постановил: «...не существует разграничения между высшим образованием и другими формами образования. В ряде документов, принятых за последнее время, Совет Европы отметил роль и значение высшего образования в деле защиты прав и свобод человека и укрепления демократии... Следовательно, трудно представить, чтобы сегодня институты высшего образования не попадали в сферу, защищенную правом на образование. Несмотря на то, что на государство не возложена прямая обязанность учредить такие институты, в случае их существования оно обязано сделать их одинаково доступными».⁷³

Согласно международной практике, одним из принципов права на образование является обеспечение объективного, критического и плюралистического образования. Европейский суд в нескольких делах постановил, что при осуществлении права на образование государство должно обеспечить предоставление информации и знаний посредством соответствующих учебных программ, учитывая объективные, критические и плюралистические ценности. Если это не так, государство обязано дать право ученикам не посещать те занятия, которые противоречат религиозным и философским взглядам их семей.⁷⁴

Согласно практике Европейского суда, Рамочная конвенция предусматривает первичное обязательство государств обеспечить бесплат-

73 Сахин против Турции, Заявление № 44774/98, ECHR, 10 ноября 2005, пар. 136-137.

74 Хасан и Эйлем Зенгин против Турции, заяв. № 1448/04, ECHR 2007; Мансур Ялчин и другие против Турции, заявл. № 21163/11, ECHR, 2014; Фолгеро и другие против Норвегии, заявл. № 15472/02. Решение ECHR, 2007

ное и обязательное начальное образование, относительно обеспечения высшего образования точных указаний не нашлось, кроме того общего принципа, который предусмотрен статьей 12 (3) Рамочной конвенции о равноправном доступе.

Следует отметить, что в Рамочной конвенции говорится не только о праве на образование этнических меньшинств, а также затрагивается вопрос о праве большинства на образование. В частности, отмечается значение обеспечения мультикультурного и интеркультурного образования.

Мультикультурное образование подразумевает планирование такой образовательной политики и практики, которая отражает образовательные потребности различных групп общества, а интеркультурное образование подразумевает такую политику и практику, где люди разной культуры учатся конструктивным взаимоотношениям. Исходя из этого, Конвенция обязывает государства разработать образовательную политику не только на заселенных меньшинствами территориях, но и за их пределами.⁷⁵

Для интеграции интеркультурного элемента в систему образования необходимо проводить интеркультурный диалог (статья 6 и 12), распространять знания о культуре меньшинств (статья 12) и способствовать тому, чтобы представители меньшинства изучали язык большинства (статья 14). Государство должно оценить разные возможности в структурировании обучения.⁷⁶

Принципиальная позиция Консультативного комитета заключается в том, что все аспекты и элементы образования должны обеспечивать «толерантный климат и диалог».⁷⁷ Такой диалог невозможен, если люди из разных групп не встречаются друг с другом, даже тогда, когда живут

75 Первый тематический комментарий Консультативного Комитета по вопросу права на образование, 2006, 15.

76 То же самое, 15-18.

77 Пояснительное примечание Рамочной конвенции, пар. 71.

в одном городе, деревне и регионе. Кроме того, толерантность невозможно достичь, если большинство и меньшинство не осведомлены о ежедневном опыте друг друга.

При выборе структуры школы, метода обучения и содержания образования следует учесть следующие вопросы:⁷⁸

- Цель образования, культурный и политический контекст в специфическом регионе. Необходимость контакта, диалог и интеграция становятся особенно приоритетными в тех странах, где существует межэтническое противостояние и опыт агрессивного национализма.
- Сбор гендерно-чувствительных данных, которые содержат не только цифры, но и нужды, потребности и ожидания со стороны учеников и учителей, а также их предпочтения.
- Уровень знания языков меньшинства и большинства среди детей. В отдельных случаях, уровень знания студентов – представителей меньшинств своего родного языка недостаточно высок для того, чтобы изучать другие предметы на этом языке. В пояснительных замечаниях некоторых государств отмечено, что роль системы образования заключается в защите и развитии культуры меньшинства, т. к. родители не способны передать своим детям собственный язык и традиции.
- Демографический профиль отдельных регионов. Возможно ли существование общих школ и классов, может ли процесс обучения быть приспособленным к специальным нуждам, например, к языковому барьеру? Могут ли существовать билингвальные школы, или школы должны быть отдельными?
- Доступность учебников и их соответствие потребностям.
- Финансовые и другие ресурсы.

Надо отметить, что для двуязычных и мультикультурных школ и общества требуются педагоги, обладающие соответствующими навыками и подходами двуязычного, многоязычного и мультикультурного обуче-

78 Первый тематический комментарий Консультативного Комитета по вопросу права на образование, 2006, 18.

ния. Педагоги, выбранные из групп как большинства, так меньшинства, должны пройти специальную учебную программу, чтобы подготовиться к работе на нескольких языках в интеркультурной среде. Также важно, чтобы педагоги были специализированы для обучения истории и религии.

В своих тематических рекомендациях Консультативный комитет подчеркивает, что языки меньшинств не должны приравниваться к «иностранным языкам», которые не имеют исторической или культурной связи с конкретной страной. Языки меньшинств должны быть признаны и рассмотрены как часть лингвистических и культурных ценностей государства.⁷⁹

Рекомендации Совета Европы и OSCE по вопросу обеспечения права на образование для этнических меньшинств отражает подход, состоящий из четырех ключевых моментов, которые предусмотрены в системе ООН в свете экономических, социальных и культурных прав – (Availability – возможность, Accessibility – доступность, Acceptibility – приемлемость, Adaptability – адаптация).⁸⁰

- **Возможность** – Образовательные институты и программы должны существовать в достаточном количестве. Прошедшие подготовку учителя, учебные материалы, здания и т.д. – это те значительные элементы, которые государство должно сделать возможными для качественного обеспечения права на образование.
- **Доступность** – Покрывает три взаимопересекающиеся измерения: антидискриминация, физическая доступность (соответствующий географический ареал, транспортировка, современные технологии) и экономическая возможность. Начальное образование должно быть «бесплатным для всех».
- **Приемлемость** – Форма и содержание образования, в том числе куррикулум и методы обучения должны быть приемлемыми (реле-

⁷⁹ То же самое, стр. 20.

⁸⁰ Общий комментарий 13 (1999) Комиссии по экономическим, социальным и культурным правам относительно права на образование, Предварительный доклад специального докладчика ООН по вопросам образования, E/CN.4/1999/49.

вантными, культурно соответствующими и хорошего качества) для студентов и родителей.

- **Адаптация** – Образование должно быть гибким для того, чтобы адаптироваться к потребностям изменчивого общества и общин, и отразить их разные социальные и культурные структуры при планировании политики. Потребности меньшинства и большинства должны всегда быть предметом дискуссий и оценок, т.к. эти потребности постоянно меняются.

Европейский суд по правам человека предлагает интересную трактовку относительно доступности права на образование для этнических меньшинств.

Дело *Д.Х. и другие против Чешской Республики*⁸¹ касалось размещения цыганских детей в школах Остравы, где в основном учились дети с ограниченными возможностями. Заявители утверждали, что данная практика Чешского правительства была дискриминационной, тестирование, проведенное цыганским детям, не отражало реально их интеллектуальных возможностей, и их переводили в специальную школу на основании дискриминации по этническому признаку. Суд признал, что размещение цыганских детей в те классы, где учатся дети со специальными потребностями, усиливает стигматизацию цыганских детей, как группы с низким интеллектом и способностями. В то же время, сегрегированное образование отнимает у детей цыганского и нецыганского происхождения возможность интегрироваться, лучше узнать друг друга и научиться жить как равноправные граждане. Подобная практика способствует изгнанию цыганских детей из общества на начальном этапе их жизни и повышает риск вовлечения в цикл маргинализации»⁸² На основании данных рассуждений суд признал, что практика неравного обращения с цыганскими детьми не была оправдана и нарушала статью 14 (право на равенство) Конвенции, наряду со статьей 2 первого Дополнительного протокола (право на образование).

81 *Д.Х. и другие против Чешской Республики*, 57325/00, ECHR, 7 февраля, 2006.

82 Член Комиссии по правам человека, Доклад о положении в связи с правами человека для цыган, пакистанцев и других национальностей в Европе, 15 февраля, 2006.

Внимания заслуживают пояснения Комитета ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации в связи с нарушением права на образование на основании дискриминации по этническому признаку. Дело *Мурат против Дании*, в котором заявитель утверждает, что в техническом колледже Дании, где он учился столярному мастерству, было нарушено его право на образование и учебу путем дискриминации по этническому признаку. В частности, школа не обеспечила его стажировку в частной компании, по причине того, что он был представителем пакистанского этнического меньшинства. После того, как исчерпал все правовые механизмы в Дании, где заявитель не смог защитить собственные права, он обратился в Комитет CERD, где Комитет установил нарушение права на образование по этническому признаку. В частности, школа учла тот факт, что компания не желала принимать на стажировку студента пакистанского происхождения, и рядом с названием компании сделала запись “not P”, это означало, не посылать в данную компанию на стажировку студента недатского происхождения. Школа не смогла доказать, что студенту отказали в стажировке в указанной компании из-за его академической успеваемости, а не потому, что он пакистанец. Комитет признал действие школы расовой дискриминацией.⁸³

В своей общей рекомендации ECRI призывает государства прекратить размещать в отдельные классы детей, относящихся к меньшинствам.⁸⁴ Кроме этого, ECRI рекомендует государствам-членам обеспечить обязательное, бесплатное и качественное образование для всех этнических, религиозных, языковых или расовых групп, систематически выявлять существующие в этой сфере проблемы, прекратить размещение в школы определенной категории учеников на основании их социально-экономического положения и этнического происхождения, обеспечить в школах культурное и этническое многообразие, обеспечить равноправное участие в школьных мероприятиях студентов, пред-

⁸³ Эр против Дании 40/2007, Док. ООН A/62/18, 141 (2007).

⁸⁴ Рекомендация ECRI N10 по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в школе, 15 декабря, 2006. пар. 3(d).

ставляющих меньшинства, провести подготовку учителей для работы с группами меньшинств и в мультикультурной среде, а также повысить их осведомленность в связи с законодательством и антидискриминационными вопросами.

4.6. Право на участие в общественной жизни

Право на участие в общественной жизни является одной из фундаментальных предпосылок формирования инклюзивного общества.⁸⁵ Это право гарантировано Рамочной конвенцией Совета Европы и другими международными механизмами. Это право, в свою очередь, обязывает государства создать нужные условия для эффективного участия этнических меньшинств в культурной, социальной и экономической жизни, а также в общественных делах, особенно в отношении касающихся их вопросов.

Право на участие в общественной жизни имеет множество направлений и аспектов, которые детально не описаны в правовых документах обязательного характера, хотя можно выделить основные принципы, связанные с данным правом, на основании отдельных руководящих принципов, рекомендаций и судебной практики.

В статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах дается общее определение права всех людей на участие в общественных делах, непосредственно или с помощью посредника.

Из этой категории следует выделить право на участие в выборах, а также **соблюдая общие принципы равенства**, право на доступ к существующим в государстве общественным услугам. Самым важным в данной статье Пакта является положение в его первой части, которое указывает, что право на участие в общественных делах должно осуществляться без какой-либо дискриминации, и ссылается на статью 2

85 Руководство ЕСМІ, Общий механизм для национальных меньшинств, декабрь, 2015, 4

Пакта, где перечислены отдельные признаки дискриминации. Кроме того, в статье сказано, что запрещается дискриминация по этническому признаку во время осуществления права на участие в общественной деятельности. Соответственно, в статье 25 подчеркивается, что право на участие включает в себя право голосовать, право на участие в выборах, право на участие в общественной жизни и право доступа к общественным услугам.

Статья 15 Рамочной конвенции, которая определяет право на участие в общественной жизни для этнических меньшинств, является центральным положением по многим соображениям, в том числе в том плане, что качество участия меньшинств во всех сферах жизни считается одним из показателей уровня плюрализма и демократии в обществе. Поэтому, государства-члены обязаны рассматривать создание условий для эффективного участия представителей национальных меньшинств как неотъемлемую часть осуществления принципов соответствующего управления в плюралистическом обществе.

Ненадлежащее осуществление права на участие в общественной жизни может создать серьезные препятствия для того, чтобы этнические меньшинства могли пользоваться различными правами. Общественная жизнь в данном контексте подразумевает не только участие в общественных делах и принятии решений, но и участие в экономической и социальной жизни, что не менее важно.⁸⁶

Довольно общее определение данной статьи дает возможность ее широкого использования. Консультативный комитет Рамочной конвенции постоянно подчеркивает значение инклюзивного подхода, который гарантирован статьей 15. Консультативные механизмы и консультативные советы по вопросам, которые касаются осуществления прав меньшинств, нацелены на поощрение диалога и дискуссии между различными группами общества. Поэтому, существование указанных

86 Четвертый тематический комментарий Консультативного комитета, 2016, пор: 75.

платформ особенно важно для роста участия в общественной жизни. Платформы дискуссий и диалога не только повышает доверие среди этнических меньшинств, но и служат принятию открытых и гибких решений по вопросу осуществления их прав, что, в свою очередь, создает гарантии общественного единства и стабильности.

При обсуждении статьи 15, Консультативный комитет дал ей более широкий ареал применения и увеличил сферу участия представителей этнических меньшинств, отметив, что она не должна ограничиваться темой сохранения культуры этнических меньшинств или выделения фонда. Статья 15 покрывает более широкий спектр вопросов общества, которые беспокоят не только меньшинство, но и большинство.⁸⁷

В зависимости от важности эффективного участия следует учитывать различные мнения и потребности в группе этнических меньшинств, которые должны быть эффективно представлены перед лицами, принимающими решения.⁸⁸

В целях эффективного участия государствам нужно собрать самые последние данные о социально-экономическом и образовательном положении этнических меньшинств, которые будут обработаны и проанализированы с учетом общей ситуации и условий жизни населения.⁸⁹

Как определяется эффективность участия? – Консультативный комитет разъясняет, что государства должны учитывать участие меньшинств не только в официальных документах и правилах. Это было бы формальным подходом, который не приведет ни к каким последствиям. Государства обязаны обеспечить, чтобы участие этих лиц оказывало существенное влияние на решения и, насколько это возможно, чтобы решения принимались совместно.⁹⁰

Эффективное участие также включает в себя диалог между культурами, целью которого является дать возможность как большинству так

87 Третий цикл замечаний Консультативного комитета по вопросу Эстонии и Македонии.

88 Четвертый тематический комментарий Консультативного комитета, стр.29.

89 Второй тематический комментарий Консультативного комитета об эффективном участии национальных меньшинств в культурной, социальной и экономической жизни, и в общественных делах, 2008, 14-18.

90 То же самое, 16.

меньшинству ближе ознакомиться с культурой, языком, историей друг друга путем межкультурного диалога и интеграции.⁹¹

Рекомендации Европейской организации по безопасности и сотрудничеству (OSCE) Лунда также изданы на тему эффективного и действенного участия в общественной жизни. Рекомендации призывают государства создать специальные механизмы, в целях расширения участия национальных меньшинств в общественной и политической жизни, их представительства в парламенте, правительстве и судебных органах, вопросы меньшинств должны учитываться в рамках политики исполнительной власти.

Рекомендации ОБСЕ также касаются избирательной системы, которая должна поддерживать представительство и влияние меньшинств.

OSCE призывает государства активизировать участие меньшинств в региональной и местной политической жизни, помимо центрального правительства. Создание консультативных органов считается хорошим механизмом, который служит для поддержания диалога между правительством и меньшинством.

OSCE считает, что активное участие национальных меньшинств в общественно-политической жизни требует создания консультативных механизмов для предотвращения конфликтов и споров, а также, в случае необходимости, создания чрезвычайных и альтернативных механизмов.

В целом, **участие в политической жизни является центральной частью участия в общественной жизни**, поскольку оно определяет доступ этнических меньшинств к другим общественным благам и их участие в общественных процессах, а также отражение их интересов в национальной программе. Любое ограничение права на участие в политической и общественной жизни должно быть объективным, разумным, недискриминационным и предусмотренным законом.⁹²

91 То же самое, 17.

92 Комитет по правам человека, Примечание № 25 о праве на участие в общественных делах, 1996, пар. 4.

Исходя из значения права в рамках различных международных инструментов защиты, это право получило дальнейшее развитие в связи с темой политического участия.

Консультативный комитет Рамочной конвенции подчеркивает, что регистрация политической партии национального меньшинства может быть связана с соблюдением определенных условий, но они не должны быть необоснованными и не должны ограничивать на основе дискриминации право этнических меньшинств на создание организации, на участие в политической жизни и в процессе принятия решений. Комитет также отмечает, что существование политической партии автоматически не означает эффективного представительства интересов и потребностей группы меньшинств.

Европейский суд по правам человека в 2015 году принял важное решение относительно участия этнических меньшинств в политической жизни. Дело *Данис и Ассоциация этнических турков против Румынии* касалось граждан Румынии этнического турка Сабит Даниса и Ассоциации этнических турков, основанной им в 2004 году; ему не разрешили принимать участие в парламентских выборах 2008 года из-за регуляций о выборах, принятых Румынией. В частности, в мае 2008 года вступил в силу новый Избирательный кодекс, обязывающий организации национальных меньшинств, которые не были представлены в парламенте, получить статус некоммерческих организаций (Благотворительный статус). 16 октября 2008 года Центральное избирательное управление отказалось их зарегистрировать, поскольку они не соответствовали критериям приемлемости. По мнению Суда, изменение избирательного законодательства за 7 месяцев до парламентских выборов не дало возможности заявителям организовать свои предвыборные действия так, чтобы удовлетворить критерии приемлемости. Суд постановил, что невозможно получить этот статус объективно и выполнить требования, установленные новым законодательством. Основываясь на этом доводе, Суд установил, что имело место нарушение статьи 14 Конвенции о

запрещении дискриминации, установил **дискриминацию по этническому признаку и нарушение права на свободное участие в выборах на основе дискриминации по этническому признаку.**⁹³

По вопросу политического участия этнических меньшинств Европейский суд по правам человека принял интересные решения в отношении этнически разнообразных государств, образовавшихся после распада Югославской Республики. В деле *Пилав против Боснии и Герцеговины*⁹⁴ заявителю, который был проживающим в Республике Спразка боснийцем (автономное образование, принадлежащее Боснии и Герцеговине), ограничения, принятые конституцией Боснии и Герцеговины, не позволяли принимать участие в президентских выборах. Согласно конституции, в президентских выборах могли участвовать только боснийцы и хорваты, проживающих в Боснии и Герцеговине, а также сербы, проживающие в Республике Спразка.

Эти народы конституция идентифицирует как представителей большинства, соответственно этнические меньшинства не имели права участвовать в выборах. Вышеупомянутое положение ограничивало права заявителя, который активно участвовал в политической жизни в регионе, и оставляло ему выбор переехать в Боснию и Герцеговину и так участвовать в выборах. Рассмотрев ранее принятые решения, а именно, в деле *Сейджич и Финчи против Боснии и Герцеговины*, Суд установил, что имело место нарушение статьи 1 Протокола № 12 (право на участие в выборах) в отношении цыганского и еврейского населения, поскольку ограничения в Конституции не давали права участия в президентских выборах.⁹⁵

Также в деле *Зорнич против Боснии и Герцеговины*⁹⁶, которое касалось права заявителя принимать участие в президентских выборах, тогда как не подходил ни по каким критериям – не имел никакого отношения к

93 Данис и Ассоциация этнических турков против Румынии, заяв. № 16632/09, ECHR, апрель 21, 2015.

94 Пилав против Боснии и Герцеговины, заяв. № 41939/07, ECHR 9 июня, 2016.

95 Сейджич и Финки против Боснии и Герцеговины, заяв. № 27996/06 и 34836/06, Большая Палата, ECHR 22 декабря, 2009.

96 Зорнич против Боснии и Герцеговины, заяв. № 3681/06, Решение, ECHR, 15 июля, 2014.

этносу Боснии, Хорватии и Сербии и считал себя гражданином Боснии и Герцеговины, который имел право участвовать в выборах. В этом случае Европейский суд установил, что нарушение свободы участия в выборах было вызвано дискриминационным отношением к этническому происхождению. В отличие от вышеупомянутых двух случаев, в деле Пилав против Боснии и Герцеговины заявитель утверждал, что является боснийцем, хотя жил не в Боснии и Герцеговине, а в Республике Спразка. Поэтому теоретически он мог бы принять участие в выборах, если бы сменил место жительства. Суд установил, что требование относительно места проживания не было безосновательным, поскольку должна существовать определенная природная связь между лицом и законодательством того места, где проводятся выборы. В этом случае, однако, это требование не было разумным, поскольку заявитель принимал участие в выборах на пост президента Боснии и Герцеговины, который распространяется на всю территорию страны, включая Республику Спразка. Поэтому суд постановил, что имела место дискриминация по признаку этнической принадлежности и места проживания.

Здесь же следует отметить дело *Партия фризов против Германии*,⁹⁷ когда заявитель утверждал, что на парламентских выборах 5-процентный барьер для партии представителей этнических меньшинств нарушал его право участвовать в выборах, потому что он представлял меньшинство, и этот барьер был довольно высоким. Суд обсудил позитивные обязанности государства как в рамках Европейской конвенции по правам человека, так в Рамочной конвенции, и постановил, что государство не обязано устанавливать различный избирательный барьер для национальных меньшинств. Вышеупомянутая судебная практика отражает обязательства государства по обеспечению политического участия этнических меньшинств. Следует также отметить, что участие в политической жизни подразумевает активное участие этой группы не только в центральном правительстве, но и в органах местного самоуп-

97 Партия фризов против Германии: Защита прав национальных меньшинств: <https://strasbourgobservers.com/2016/02/16/partei-die-friesen-v-germany-federalism-trumps-uniform-protection-of-national-minority-rights/>

правления. Учитывая, что государства-члены имеют право по своему усмотрению принимать решение по поводу избирательной системы на местном и центральном уровнях (как Европейский суд подтвердил в своем решении), Консультативный комитет подчеркивает, что актуализации проблем меньшинств имеет важное значение в политической повестке дня государства.⁹⁸

Комитет в виде рекомендации отмечает, что допущение исключения для этнических меньшинств в избирательном барьере оказалось полезным для поощрения участия этнических меньшинств в выборных органах.⁹⁹

Другая рекомендация заключается в расширении политического участия этнических меньшинств на местном и центральном уровнях – это связано с получением резервных мест для меньшинств, т.н. квоты. Для того, чтобы квоты обеспечили активное участие меньшинств, необходимо их активное участие в процессах принятия решений и, более того, надо дать им реальную возможность влиять на принятие решений, поэтому важно, чтобы они имели право голоса в выборных органах, а не ограничивались статусом наблюдателя.¹⁰⁰ Консультативный комитет также указывает на право «вето» в отношении тех законопроектов, которые касаются этнических меньшинств. Эта практика была успешной в некоторых государствах-членах, хотя необходимо адаптировать их к реалиям страны, т.к. например, в Боснии и Герцеговине, такая система вето создала угрозу парализации государственных институтов в определенных обстоятельствах.¹⁰¹

Помимо политического участия в выборных органах, важно вовлекать этнические меньшинства в деятельность полиции. На это указывает Комитет Совета Европы по нетерпимости и расизму в общих реко-

98 Второй тематический комментарий Консультативного комитета, стр. 32.

99 То же самое.

100 Первый цикл Заключений Консультативного комитета по вопросу Кипра.

101 Первый цикл Заключений Консультативного комитета по вопросу Боснии и Герцеговины.

мендациях.¹⁰² ECRI указывает на необходимость переводчика во время общения с полицией, когда человек не понимает официальный государственный язык. ECRI также призывает государства-члены, чтобы коммуникация с полицией и общественные действия не способствовали разжиганию конфликтов и внедрению нетерпимости. С одной стороны, речь идет о позитивном обязательстве полиции по искоренению преступлений, совершенных на основании дискриминации и ненависти, а также по их предотвращению, а с другой стороны говорится о негативном обязательстве, чтобы сама полиция не совершила дискриминационных действий.

Вовлечение меньшинств в правоохранительные органы может поддерживаться несколькими методами: (1) поощрение занятости меньшинств в вышеупомянутых органах; 2) Предоставление подготовительных курсов; 3) Выявление и устранение тех практик, которые препятствуют занятости меньшинств в этих органах. Несомненно, что меры, направленные на привлечение представителей меньшинств в полицейские органы, не должны означать понижения стандарта профессионализма.

Вышеупомянутая судебная практика и международные рекомендации свидетельствуют о том, что право на участие в общественной жизни имеет много разветвлений. Прежде всего, это связано с правом на участие в политической жизни. Очевидно, что государства могут по своему усмотрению определять свой политический порядок и правила, но, с другой стороны, изоляция этнических меньшинств в этом направлении обуславливает многие другие проблемы и нарушения. Когда проблемы этнических меньшинств не отражаются в существующей политической повестке дня, в которой они должны участвовать, это автоматически приводит к нарушению их прав и интересов. Следовательно, важно учитывать все рекомендации, данные вышеупомянутыми международными организациями государствам-членам.

102 ECRI Рекомендация №.11 по борьбе с расизмом и расовой дискриминации 29 июня 2007.

5. Социальные и экономические права

Вопрос о социальных и экономических правах, как о правах, находящихся под юридической защитой, всегда является предметом широко-го обсуждения не только на местном, но и на международном уровне. Основным предметом обсуждения является защита этих прав и пределы государственных обязательств. Тот факт, что признание этих прав в качестве позитивного обязательства менее распространено в международном сообществе, подтверждается тем, что ратификация Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (ICESCR) проведена подавляющим большинством государств-членов ООН (169 стран), а его Дополнительный протокол, который устанавливает юрисдикцию Комитета ООН по рассмотрению исков по поводу невыполненных государством обязательств, принятых по Пакту, ратифицирован только 24 государствами-членами.¹⁰³ Это свидетельствует о том, что реализация социальных, экономических и культурных прав в рамках ООН в значительной степени была лишь декларативной, а эффективный механизм ее реализации не признается государствами. Вот почему юрисдикция комитета не так богата такими делами, не говоря уже о нарушениях социальных, экономических и культурных прав в случаях дискриминации по этническому признаку.

Вышеупомянутый международный пакт, несмотря на недостатки его эффективности, по-прежнему является важным международно-правовым документом, который обязывает государства осуществлять права согласно Конвенции **без какой-либо дискриминации, включая дискриминацию по этническому признаку.**

Еще один правовой документ, учрежденный в рамках ООН – Конвенции ООН против расовой дискриминации, определяет социальные права непосредственно для субъектов этой Конвенции. Как объясняется в четвертой главе, в нее не входят только случаи дискриминации по расовому признаку, а дается широкое определение «расовой дискриминации», охватывая такие признаки дискриминации, как раса, цвет кожи, происхожде-

¹⁰³ См. интерактивную карту признания конвенции ООН: <http://indicators.ohchr.org/>

ние, национальность, этнос.¹⁰⁴ Пятая статья Конвенции включена в те редкие правовые положения, которые определяют принцип равенства в части социальных прав для субъектов настоящей Конвенции. В частности:

Статья 5: «... Государства обязаны запрещать и ликвидировать все формы расовой дискриминации и обеспечивать, чтобы каждый имел право независимо от расы, цвета кожи, происхождения, национальности и этнического происхождения, быть равным перед законами, **особенно при осуществлении этих прав...** ,

Е) экономические, социальные и культурные права, в частности:

(i) право на труд, право на выбор труда, право на справедливые и равные условия труда, право на защиту от безработицы, право на равную оплату за равный труд, право на справедливое и благоприятное вознаграждение;

(ii) право создавать и объединять профсоюзы;

(iii) право на жилье;

(iv) право на всеобщее медицинское обслуживание, социальное обеспечение и социальные услуги;

(v) право на образование и обучение;

(vi) право на равное участие в культурной жизни.

Кроме того, в соответствии с Конвенцией CERD (статья 2.2) государства взяли на себя обязательство принимать специальные и особые меры в социальной, экономической, культурной и других областях для надлежащего развития и защиты отдельных расовых групп и лиц, принадлежащих к этим группам, в целях обеспечения для них полных и равных прав и свобод человека. Эти меры не должны приводить к неравным правам для различных расовых групп после достижения цели.

Следовательно, Конвенция CERD не только возлагает на государства негативное обязательство искоренять расовую дискриминацию, нетерпимость и преступления, совершаемые на этой почве, но и **налагает позитивные обязательства по обеспечению защиты и развития отдельных групп путем принятия конкретных мер в социальной, культурной и экономической сферах**. Эти шаги, как указано выше, должны быть временными, пока их цель не будет достигнута

104 Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, 1965, статья 1 (1).

Хотя международная практика по этим правам не так богата, мы хотели бы выделить ряд случаев, когда суды / комитеты разработали важные выводы и стандарты. Помимо решений Комитета по социальным и экономическим правам, а также Комитета, созданного в рамках CERD, интерес также представляет, практика Европейского суда по правам человека, которая, несмотря на то, что не предусматривает права такого рода, часто дает разъяснение таких прав как статья 1 Дополнительного протокола 1 (право на собственность), статья 3 (запрещение пыток и нечеловеческого обращения), статья 8 (право на личную жизнь), статья 14 (запрещение дискриминации).¹⁰⁵ Следует отметить, что международная практика по социальным и экономическим правам этнических меньшинств в значительной степени развивается вокруг прав, перечисленных выше в рамках Конвенции CERD.

Дело *S.I.D. и другие против Болгарии*¹⁰⁶ касалось принудительного выселения населения цыган из мест их проживания без альтернативного жилья и существенной компенсации. Заявители утверждали, что было нарушено их право на проживание (ICESCR, статья 11), а также статья 2, которая запрещает дискриминацию, в том числе по этническому признаку. Дело не было сочтено Комитетом приемлемым по причине его необоснованности, что стало предметом критики со стороны некоторых членов комитета, которые зафиксировали свое несогласие. Один из членов комитета оценил это решение как «пропущенную возможность» еще раз подтвердить выводы, признанные в деле *Найденова и другие против Болгарии*. В этом случае Комитет считал, что выселение без предоставления им альтернативного жилья является нарушением обязательств, возложенных Конвенцией в отношении права на надлежащее жилье. Комитет также пояснил, что принудительное выселение не должно быть незаконным и необоснованным и должно оцениваться в каждом конкретном случае в соответствии с целями Конвенции. Кроме того, Комитет установил, что государства должны обе-

105 Социальная безопасность как право человека, которое защищено Европейской конвенцией по правам человека, док. № 23, публ. Совета Европы, 59.

106 Комитет по правам человека, Заяв. № 1926/2010, S. I. D. и другие против Болгарии, 21 июля 2014, CCPR/C/111/D/1926/2010

спечить, чтобы переселение осуществлялось только после консультаций и согласования с населением.¹⁰⁷

Европейский суд по правам человека рассматривает право на жилище в рамках права на частную жизнь. В предыдущем деле *Иорданова и другие против Болгарии* в 2012 году было установлено, что принудительное выселение населения цыган является нарушением статьи 8 Конвенции. Суд не установил дискриминационный мотив в данном конкретном случае на том основании, что заявитель не представил достаточных доводов.¹⁰⁸

Право цыган, как особой этнической группы, на жилище подробно обсудил Европейский комитет по социальным правам (механизм рассмотрения споров в рамках Европейской социальной хартии) в деле *Центр по защите прав цыган против Ирландии*.¹⁰⁹ Комитет пришел к выводу, что должное внимание следует уделять особому образу жизни и потребностям ирландских цыган как незащищенному меньшинству. В этом решении особенно важно то, чтобы Комитет рассмотрел вопрос о предоставлении жилья в контексте конкретных потребностей цыган и установил, что нарушение этого права является дискриминацией, поскольку государства обязаны предпринять позитивные шаги для обеспечения того, чтобы эти права и коллективные выгоды были предоставлены этой группе как всем остальным, поскольку она не находится в равном положении с остальным населением.¹¹⁰

За исключением права на соответствующее жилище, любое другое социальное право может стать предметом рассмотрения судов в рамках дискриминации по этническому признаку.

Например, в деле *Гайгуз против Австрии*¹¹¹ Европейский суд установил нарушение статьи 14 (запрет дискриминации) со стороны австрий-

107 Ibid.

108 *Иорданова и другие против Болгарии* (25446/06, 24 апреля 2012)

109 Центр по правам Европейских цыган (ERRC) против Ирландии, ESCR, Заяв. № 100/2013, 1 декабря 2015.

110 Ibid, пар. 69.

111 *Гайгуз против Австрии*, 39/1995/545/631, Совет Европы: Европейский суд по правам человека, 23 мая 1996, : <https://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b6f12c.html> [последний доступ 20 Января 2019]

ских властей, поскольку заявителю было отказано в пенсии по безработице из-за отсутствия австрийского происхождения. После этого решения австрийский парламент отменил этнический признак в законодательном регулировании пенсий по безработице.¹¹² В деле *Куа Пуаре против Франции* Суд также установил нарушение статьи 14, когда правительство Франции отказалось предоставить соответствующую социальную помощь заявителю с ограниченными возможностями на том основании, что он не являлся французом, хотя жил во Франции и его приемный ребенок был гражданином Франции, кроме того он был зарегистрирован как лицо с ограниченными возможностями.¹¹³ После этого решения Франция изменила дискриминационное определение в своем законодательстве. Более того, решение ECHR стало образцом для французских судов в других последующих решениях.¹¹⁴ Подобные случаи способствуют формированию социальных прав, где защита принципа равенства столь же важна, как и в случае других политических и гражданских прав.

Что касается практики Комитета CERD относительно нарушения отдельных социальных и экономических прав на основе дискриминации по этническому признаку, интерес представляет дело *А. Йилмаз Доган против Нидерландов* – в котором Комитет установил нарушение права на труд этнического турка – заявительнице не продлили контракт, т.к. подобно другим женщинам-мигрантам она, используя соответствующее законодательство относительно болезни/беременности, не ходила на работу.¹¹⁵ Интересные пояснения были сделаны Комиссией Совета Европы по борьбе против расизма и нетерпимости (ECRI) в отношении ликвидации дискриминации в трудовых отношениях.¹¹⁶ Для ликвидации дискриминации по этническому признаку ECRI призывает государства принять надлежащие меры по устранению дискриминаци-

112 См. Резолюцию DH (98) 372 принятую Комитетом министров 12 ноября 1998.

113 Куа Пуаре против Франции Заяв. № 40892/98, ECHR, октябрь, 2003.

114 Социальная безопасность как право человека, защищенное Европейской конвенцией по правам человека, Док. № 23, Совет Европы, 2007, 60.

115 CERD, Илмаз Доган против Нидерландов, Заяв. № 1/1984, пар. 9.3.

116 ECRI Общая рекомендация № 14 по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией при трудоустройстве, принятая 22 июня, 2012.

онных барьеров в сфере трудоустройства, включая обеспечение подготовки и обучения для персонала человеческих ресурсов и менеджмента, чтобы они могли общаться с сотрудниками, которые отличаются в этническом, религиозном и языковом отношении, и таким образом ликвидировать расовую дискриминацию.

Следует также отметить, что «расовая дискриминация» в рамках мандата ECRI, определяется также как в Конвенции CERD в рамках Организации Объединенных Наций, и признак этнической принадлежности рассматривается среди признаков дискриминации. Обязательство искоренить расовую дискриминацию в трудовых отношениях в соответствии с этой рекомендацией возлагается как на государственный, так и на частный сектор, и, кроме того, работодатель обязан предпринять позитивные шаги для искоренения дискриминации.¹¹⁷

Содействие равенству и предотвращение расовой дискриминации в сфере занятости подразумевает меры направлены на то, чтобы свести к минимуму или полностью искоренить неблагоприятные условия, в которых находятся субъекты, защищенные мандатом ECRI. Это подразумевает устранение таких барьеров, как требование знания официального языка в критериях занятости, которое необязательно для исполнения конкретной работы, это является препятствием для рабочих-мигрантов, религиозных и этнических меньшинств. Позитивные шаги также означают перевод трудовых документов для этнических меньшинств, не владеющих государственным языком. Вопрос о защите социальных и экономических прав становится особенно чувствительным в отношении к уязвимым группам, которые и так находятся в неравном положении по отношению к другим доминирующим группам. Поэтому для этнических меньшинств защита этих прав имеет двойную цель, с одной стороны, предотвратить их дискриминацию и угнетение, а с другой стороны, сделать их неотъемлемой частью единого общества.

117 ECRI Общая рекомендация № 7 по национальному законодательству, для борьбы с расизмом и расовой дискриминацией, 2017.

6. Инструменты/механизмы защиты прав этнических меньшинств на международном уровне

Для того чтобы вышеуказанные права и свободы могли быть реализованы и не оставались только на бумаге, вышеупомянутые международно-правовые документы представляют собой механизмы защиты, международные суды или комитеты, которые способствуют реальному осуществлению прав. Эти механизмы можно разделить на судебные, квазисудебные и несудебные механизмы, которые в основном различаются по эффективности системы выполнения.

В системе Организации Объединенных Наций существуют следующие квазисудебные механизмы, юрисдикционные обязательства которых признаются Грузией на основе соответствующих конвенций:

- Комитет по правам человека для контроля за выполнением Международного пакта о гражданских и политических правах;
- Комитет по ликвидации расовой дискриминации;
- Комитет по правам детей;
- Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

В рамках этих механизмов государства обязаны представлять отчеты о выполнении обязательств, возложенных конвенциями, и представлять отчеты о выполнении рекомендаций комитетов. Кроме того, каждый комитет обладает юрисдикцией для обсуждения индивидуальных сообщений, в рамках которых рассматриваются случаи нарушений прав со стороны государства, и решение Комитета является обязательным для исполнения государством, но в случае невыполнения механизм обеспечения исполнения не так эффективен, как в случае Европейского суда по правам человека.

Также важно отметить, что в рамках Конвенции о ликвидации расовой дискриминации создан т.н. механизм раннего предупреждения, который фокусирует внимание на ситуациях, когда расовая дискриминация достигает критического уровня в стране. В таком случае, Комитет принимает специальные меры в ответ на нарушения Конвенции.

В дополнение к вышеупомянутым механизмам Организация Объединенных Наций созданы специальные процедуры несудебного типа, которые независимо контролируют осуществление различных прав, включая права этнических меньшинств. Такими специальными механизмами являются:

- **Независимый эксперт по правам меньшинств:** его мандат действует с 2005 года и выполняет роль независимого эксперта для сотрудничества, консультаций и диалога с правительствами и неправительственными секторами в целях улучшения прав этнических меньшинств. На основании информации, полученной из различных источников, эксперт имеет право поднимать отдельные проблемные вопросы и давать рекомендации правительству по их решению;
- **Универсальный периодический обзор** – Совет ООН по правам человека, согласно резолюции, принятой в 2006 году, проводит универсальный периодический обзор с целью мониторинга прав человека, в том числе вопроса о защите этнических меньшинств.

Помимо Организации Объединенных Наций, в контексте Грузии также релевантными являются правовые механизмы, существующие в рамках Совета Европы, которые применяются для мониторинга защиты прав этнических меньшинств. Одним из наиболее важных судебных механизмов является **Европейский суд по правам человека**, главный исполнительный орган Европейской конвенции о правах и свободах человека.

Кроме того, Рамочная конвенция Совета Европы о защите этнических меньшинств, о которой говорилось выше, является наиболее важным специализированным юридическим документом, подробно описывающим проблемы этнических меньшинств. За выполнением настоящей Конвенции следит Комитет министров Совета Европы, который контролирует права этнических меньшинств в государствах-членах, включая Грузию, посредством периодической отчетности и рекомендаций. Кроме того, поскольку права, гарантированные в Рамочной конвенции, часто толкуются Европейским судом по правам человека, использова-

ние этого механизма также имеет отношение к нарушению прав человека в соответствии с Рамочной конвенцией.

Также следует отметить в **Институте Верховного комиссара по делам национальных меньшинств в рамках Европейской организации по безопасности и сотрудничеству (OSCE)**. Мандат Верховного комиссара, который относится к несудебным инструментам, дает рекомендации и устанавливает международные стандарты защиты этнических меньшинств. Хотя рекомендации, вынесенные комиссаром, не являются обязательными для государств, они представляют так называемый «Закон справедливости», который определяет международные стандарты защиты и призывает государства приблизиться к указанным стандартам по существующему на национальном уровне правовому положению.

7. Список литературы

7.1. ООН

- Конвенция 1965 года о ликвидации всех форм расовой дискриминации
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966
- Комитет по правам человека, Замечание общего порядка CCPR № 23: статья 27 о правах меньшинств, 8 апреля 1994 года, CCPR / C / 21 / Rev.1 / Add.5.
- Комитет по правам человека, CCPR Замечание общего порядка № 25: статья 25 о праве на участие в государственных делах, 12 июля 1996 года, CCPR / C / 21 / Rev.1 / Add.7.
- Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (CESCR), Замечание общего порядка № 20: Недискриминационное обращение отношении экономических, социальных и культурных прав, 2 июля 2009 г., E / C.12 / GC / 20.
- Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (CESCR), Замечание общего порядка №. 21. Право каждого человека на участие в культурной жизни, 21 декабря 2009 г., E / C.12 / GC / 21.
- Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП), Замечание общего порядка № 13: статья 13 о праве на образование, 8 декабря 1999 года, E / C.12 / 1999/10.
- Предварительный доклад Специального докладчика ООН по образованию, 13 января 1999 г., E / CN.4 / 1999/49.
- OHCHR, Права меньшинств: Международные стандарты и руководство по внедрению, 2010.

7.2. Совет Европы

- Рамочная конвенция Совета Европы о защите прав национальных меньшинств
- Пояснительный доклад Рамочной конвенции Совета Европы
- Европейская конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод
- Первый тематический комментарий об образовании Консультативного комитета Рамочной конвенции, 2006 г.
- Второй тематический комментарий Консультативного комитета Рамочной конвенции по вопросам участия 2008 г.
- Третий тематический комментарий по лингвистическим правам Консультативного комитета Рамочной конвенции, 2012 г.
- Четвертый тематический комментарий Консультативного комитета Рамочной конвенции о сфере применения Рамочной конвенции, 2016 г.
- Первый цикл оценки Консультативного комитета по следующим странам: Азербайджан, Косово, Молдова, Дания, Финляндия, Норвегия, Грузия, Кипр, Босния и Герцеговина.
- Второй цикл оценки Консультативного комитета по следующим странам: Румыния, Российская Федерация, Азербайджан, Болгария, Хорватия, Косово, Норвегия, Сербия, Грузия.
- Третий цикл оценки Консультативного комитета по следующим странам: Болгария, Азербайджан, Эстония, Болгария, Россия и Азербайджан.
- Четвертый цикл взглядов Консультативного комитета по следующим странам: Македония, Грузия,
- Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Доклад о правах неграждан и меньшинств, 69-е пленарное заседание, 2006 г.
- Права меньшинств в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека, образец № 7: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinorities7en.pdf> (последний доступ- 28.11.2018).

- Парламентская Ассамблея Совета Европы, рекомендация 1255 (1995), Защита прав национальных меньшинств, доступна здесь:
- <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=15289&lang=en> (последний доступ- 15.11.2018).
- Справочник по Европейскому антидискриминационному праву, Агентство по основным правам Европейского Союза и Совет Европы, 2018
- СЕ, Исследовательский документ, Культурные права в прецедентном праве Европейского Суда по правам человека, 2011
- Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 10 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в школьном образовании и через него, принята 15 декабря 2006 года.
- Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 11 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в полицейской деятельности, принятая 29 июня 2007 года.
- Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 10 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в школьном образовании и через него, принята 15 декабря 2006 года.
- Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 14 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в сфере занятости, принятая 22 июня 2012 года.
- Общеполитическая рекомендация ЕКРН № 7 относительно национального законодательства по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, 2017 год.
- Исследовательский документ «Культурные права в прецедентном праве Европейского суда по правам человека», Совет Европы, 2017
- Комиссар по правам человека, Доклад о положении в области прав человека в отношении цыган, синти и путешественников в Европе, 15 февраля 2006 г.
- Резолюция ДН (98) 372, принятая Комитетом министров 12 ноября 1998 г.

7.3. ОБСЕ

- Рекомендации Лунда Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) об эффективном участии этнических меньшинств в общественной жизни, 1999.
- Рекомендации Осло ОБСЕ по языковым правам этнических меньшинств, 1998 г.

7.4. Судебная практика

- Сандра Лавлейс против Канады, Уведомление 24/1977, Доклад Комитета по правам человека, GAOR, Приложение N40 (A / 36/40).
- Доклад N 511/1992, Доклад Комитета по правам человека, Том II, Приложение № 40 (A / 50/60).
- Апирана Мауика и другие против Новой Зеландии, Уведомление N547 / 1993, Отчет Комитета по правам человека, II Том, Док ООН A / 56/40.
- S. I. D. и другие против Болгарии, сообщение № 1926/2010, 21 июля 2014 года, CCPR / C / 111 / D / 1926/2010
- Джон Баллантайн и Элизабет Дэвидсон и Гортон Маклнтайр против Канады, сообщения № 359/1989 и 385/1989, Комитет по правам человека, 47-я сессия, мнения, принятые 31 марта 1993 года.
- Сообщение № 1621/2007 Леонид Райхман против Латвии, Комитет по правам человека, док. CCPR / C / 100 / D / 1621/2007 (2010).
- А. Йилмаз Доган против Нидерландов, CERD, сообщение № 1/1984.
- Тимишев против России, жалобы № 55762/00 и 55974/00, решение, ЕСПЧ, 13 декабря 2005 г.
- Йорданова и другие против Болгарии, жалоба № 25446/06, решение, ЕСПЧ, 24 апреля 2012 г.
- Чепмен против Соединенного Королевства, заявка № 27238/95, Решение, Решение ЕСПЧ, 2001.
- Куа Пуаре против Франции, заслуги, приложение № 40892/98, ЕСПЧ, октябрь 2003 г.

- Йорданова и другие против Болгарии, (жалоба № 25446/06), Решение, ФИНАЛ, 24 сентября 2012 г
- Багдонавичиус и другие против России, жалоба №19841 / 06, 11 октября 2016 г.
- Винтерштейн и другие против Франции, заявка №. 27013/07, Решение, ЕСПЧ, 17 октября 2013 г.
- З.Х. и Р.Х. против Швейцарии Заявление №. 60119/12, Решение, ЕСПЧ, 8 декабря 2015 г.
- Туркики Эниси Ксантис и другие против Греции, заявка №. 34144/05, Решение, ЕСПЧ, 2008.
- Сейдич и Финчи против Боснии и Герцеговины, Заявления №. 27996/06 и 34836/06, Большая Палата, ЕСПЧ, 22 декабря 2009 г.
- Зорнич против Боснии и Герцеговины, жалоба № 3681/06, Решение, ЕСПЧ, 15 июля 2014 г.
- Станков и Объединенная македонская организация Илинден против Болгарии, Заяв. № 29221/95 и 29225/95, ЕСПЧ, 2002.
- Горзелик и др. против Польши, заявка № 44158/98, ЕСПЧ, 2004
- Улусой и другие против Турции, заявка №. 52709/99, ЕСПЧ, 2007
- Ассоциация Экин против Франции, заявка № 39288/98, решение, ЕСПЧ, 17 июля 2001 г.
- Дело, касающееся определенных аспектов законов об использовании языков в системе образования Бельгии, ЕСПЧ (по существу), 23 июля 1968 г., § 3, Серия А №. 6.
- Кипр против Турции, решение (Большая Палата) ЕСПЧ, 10 мая 2001 г.
- Лейла Сахин против Турции, заявка № 44774/98, ЕСПЧ, 10 ноября 2005 г.
- Хасан и Эйлем Зенгин против Турции, жалоба № 1448/04, ЕСПЧ 2007;
- Мансур Ялчин и другие против Турции, жалоба № 21163/11, ЕСПЧ, 2014 г. ;
- Фолгеро и другие против Норвегии, жалоба № 15472/02. Решение ЕСПЧ, 2007 г.
- Европейский центр по правам цыган (ERRC) против Ирландии, жалоба № 100/2013, ECSR, 1 декабря 2015 г.

7.5. Другая литература

- Тадеуш Ясудович, Некоторые правовые аспекты защиты прав меньшинств в Европе в Arie Bloed и Wilco de Jonge (ред.), Правовые аспекты новой европейской инфраструктуры (1992).
- Дэвид Виппман, Эволюция и реализация прав меньшинств, 66 *Fordham L. Rev.* 597 (1997)
- Франческо Капоторти, Защита меньшинств в рамках многосторонних соглашений о правах человека в Итальянском ежегоднике международного права, 1976 год;
- Исследование о правах лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам, Женевский центр ООН по правам человека, документ ООН E / CN.4 / Sub.2 / 384 / Add.
- Кирстен Портер, Реализация прав национальных меньшинств, 4 *Macquarie Law Journal*, 2003
- Сюзанна Марчини и Бруно де Витте. Языковые права как культурные права, европейская перспектива. 2008
- Социальное обеспечение как право человека, защита, предоставляемая Европейской конвенцией о правах человека, Документы по правам человека № 23, публикация Совета Европы, 2007 г.
- Справочник ЕСМІ, Механизмы участия национальных меньшинств, декабрь 2015 г.