



Страсбург, 5 июля 2012 года

ACFC/44DOC(2012)001 rev

**КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ КОМИТЕТ ПО РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ  
О ЗАЩИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ**

**ТЕМАТИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ № 3**

**ЯЗЫКОВЫЕ ПРАВА ЛИЦ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ К НАЦИОНАЛЬНЫМ  
МЕНЬШИНСТВАМ, ПРЕДУСМОТРЕННЫЕ В РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ**

*Принят 24 мая 2012 года*

**СОДЕРЖАНИЕ**

<b>ЧАСТЬ I ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>4</b>
<b>ЧАСТЬ II ЯЗЫКОВЫЕ ПРАВА И ФОРМЫ ИДЕНТИЧНОСТИ .....</b>	<b>8</b>
1. Языковая и личная идентичности .....	8
1.1. Иклюзивный подход .....	8
1.2. Свобода выбора, множественная и ситуационная принадлежность.....	8
1.3. Сбор данных .....	9
2. Поощрение основных аспектов идентичности меньшинства, включая язык ...	10
<b>ЧАСТЬ III ЯЗЫКОВЫЕ ПРАВА И РАВЕНСТВО .....</b>	<b>13</b>
1. Равенство перед законом и равная защита со стороны закона, эффективное равенство во всех областях жизни .....	13
2. Терпимость, межкультурный диалог и недискриминация .....	14
2.1. Отражение культурного и лингвистического многообразия.....	15
2.2. Взаимодействие между лицами, говорящими на языке большинства и меньшинства.....	15
<b>ЧАСТЬ IV: ЯЗЫКОВЫЕ ПРАВА И СМИ .....</b>	<b>18</b>
1. Сектор общественных СМИ .....	18
2. Сектор частных СМИ .....	19
3. Печатные СМИ .....	20
4. Технологические в СМИ и влияние на меньшинства .....	20
5. Индустрия кино и музыки и языки меньшинств .....	21
<b>ЧАСТЬ V: ОБЩЕСТВЕННОЕ И ЧАСТНОЕ ПОЛЬЗОВАНИЕ ЯЗЫКАМИ МЕНЬШИНСТВ .....</b>	<b>22</b>
1. Использование языков меньшинств в общественной жизни, административных и судебных органах.....	22
1.1. Законы об официальном языке или законы "о государственном языке" ..	22
1.2. Использование языков меньшинства в отношениях с административными органами в районах, в которых национальные меньшинства проживают традиционно или составляют значительное число.....	23
1.3. Право на получение информации об уголовном расследовании.....	24
1.4. Алфавит языков меньшинств .....	25
2. Публичное использование языков меньшинств: личные фамилии, названия населенных пунктов и топографические указатели .....	25
2.1. Личные имена и фамилии .....	25
2.2. Информация частного характера, доступная публично .....	26
2.3. Дорожные указатели .....	26
<b>ЧАСТЬ VI: ЯЗЫКОВЫЕ ПРАВА И ОБРАЗОВАНИЕ .....</b>	<b>28</b>
1. Доступ к образованию .....	28
2. Соответствующие возможности для обучения языкам меньшинств и получения образования на них .....	29
2.1. Открытый и инклюзивный подход к языкам меньшинств в сфере образования .....	29
2.2. Средства для обеспечения полного соблюдения прав на образование.....	31
2.3. Обеспечение равновесия между языками большинства и меньшинства в образовании .....	32
2.4. Содействие лингвистическому многообразию и межкультурному образованию .....	33

<b>ЧАСТЬ VII ЯЗЫКОВЫЕ ПРАВА И УЧАСТИЕ .....</b>	<b>34</b>
1. Языковые права и эффективное участие в культурной, социальной и экономической жизни .....	34
2. Языковые права и эффективное участие в общественных делах .....	36
<b>ЧАСТЬ VIII ВЫВОДЫ .....</b>	<b>38</b>

## ЧАСТЬ I ВВЕДЕНИЕ

1. Учитывая чрезвычайную важность лингвистических прав для эффективной защиты всех прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также важность языка как выражения индивидуальной и коллективной идентичности, Консультативный комитет по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств посвящает свой Третий тематический комментарий лингвистическим правам лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

2. Рамочная конвенция требует от государств содействовать полному и эффективному равенству лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни. Это подразумевает право на равную защиту на основании закона и перед законом, а также право на защиту от всех форм дискриминации, основанной на этническом происхождении и иных признаках, включая язык. Полное и эффективное равенство также подразумевает необходимость для властей принимать специальные меры по преодолению ранее существовавших или структурных форм неравенства и обеспечивать, чтобы у всех лиц, в том числе и у принадлежащих к национальному меньшинству, были равные возможности. Помимо этого, Рамочная конвенция включает обязательство государств-сторон "поощрять создание благоприятных условий, позволяющих обеспечить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможности поддерживать и развивать свою культуру, а также сохранять основные элементы их самобытности, а именно: религию, язык, традиций и культурное наследие"<sup>1</sup>.

3. И хотя Рамочная конвенция защищает индивидуальные права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, сама реализация этих прав имеет коллективное измерение<sup>2</sup>. Действительно, некоторые права, включая право использовать язык меньшинства публично, могут быть эффективно реализованы только совместно с другими лицами. Почти все права меньшинств взаимосвязаны, и особенно это касается лингвистических прав. Язык является центральной формой выражения и коммуникации, поэтому и защита лингвистических прав должна быть гарантирована в связи с другими правами, в том числе и правом на образование, доступ к СМИ и участие в культурной, социальной и экономической жизни и в общественных делах.

4. Данный Комментарий посвящен, прежде всего, важнейшему значению языковых прав для сохранения идентичности или идентичностей человека (Часть II – статьи 3 и 5 Рамочной конвенции). В Части III анализируются языковые права с учетом столь же весомых принципов недискриминации и содействия полному и эффективному равенству (статья 4 и 6 Рамочной конвенции). Затем в Комментарий рассматриваются соответствующие компоненты лингвистических прав, связанные со СМИ, публичным и частным использованием языков, образованием и эффективным участием (статьи 9-17 Рамочной конвенции) в Частях с IV по VII.

5. Следуя углубленному сравнительному и аналитическому толкованию Заключений, принятых до этого Консультативным комитетом, в данном Комментарий содержатся основные выводы о языковых правах, как они были изложены в

<sup>1</sup> См. статью 5 пункт 1 Рамочной конвенции.

<sup>2</sup> См. также пункт 2 статьи 3 Рамочной конвенции: "Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут осуществлять права и пользоваться свободами, вытекающими из принципов, закрепленных в настоящей рамочной Конвенции, индивидуально, а также совместно с другими лицами". Это совместное осуществление прав и свобод отличается, в соответствии с пунктом 37 пояснительного доклада Н(1995)010, февраль 1995 года, от понятия коллективных прав.

посвященных конкретным странам Заключениях первого, второго и третьего цикла<sup>3</sup>. Таким образом, данный Комментарий основывается на углубленном мониторинге выполнения Рамочной конвенции в государствах-сторонах с 1998 года, и дополняет два предыдущих тематических комментария, утвержденных Консультативным комитетом: Первый тематический комментарий об образовании на основании Рамочной конвенцией от 2 марта 2006 года<sup>4</sup> и Второй тематический комментарий об эффективном участии лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в общественных делах от 27 февраля 2008 года<sup>5</sup>. Ценный вклад внесли также национальные представители меньшинств и гражданского общества<sup>6</sup>, ученые и другие участники, в том числе в ходе широких консультаций, проведенных на итоговом этапе процесса подготовки данного документа.

6. Терминология, используемая в Комментарий, соответствует гибкому подходу, которого до сих пор придерживался в своей работе Консультативный комитет. "Язык меньшинства" в этом Комментарий означает, таким образом, любые из разных терминов, используемых в государствах-членах, такие как "язык национального меньшинства", "язык, используемый национальным меньшинством", "язык лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам" и "родной язык"<sup>7</sup>. Это не подразумевает официального признания властями этого языка как "языка меньшинств".

7. В настоящее время общество отличается повышением уровня мобильности и миграции, которые связаны также с многообразными средствами коммуникации. В результате этого меняются и социолингвистические подходы к понятию языка, который в течение длительного времени рассматривался как непосредственно связанный со статическими концепциями, такими как территория и принадлежность к определенной группе. Рамочная конвенция основана на подходе, который исходит из индивидуальных прав. Поэтому она сосредоточена не столько на самом языке и не на языковом сообществе, а на тех, кто на этом языке говорит. Их набор коммуникаций, который может включать целый спектр лингвистических ресурсов (стандартные и нестандартные формы языка, диалекты и т.д.), часто развивается на протяжении всей жизни в результате взаимодействия и мобильности.

8. Притом что государства продолжают играть важнейшую роль в определении юридического режима, регулирующего использование языков, дополнительную динамику приобретают и другие структуры, такие как местные, региональные или транснациональные органы, в которых функциональное использование и престиж языков находятся под влиянием различных участников. Неравные властные отношения между различными группами говорящих на языках лиц могут привести к социальным иерархиям, которые могут также отразиться в практике языка и в политических позициях в отношении языков. Это влияет на то, каким образом носители

<sup>3</sup> В Комментарий содержатся неоднократные ссылки, посвященные конкретным странам, на заключения на первом, втором и третьем цикле, в которых содержатся конкретные выводы. Эти ссылки приводятся лишь в качестве иллюстраций. Были предприняты усилия для изложения широкого спектра выводов, связанных с разными государствами-сторонами. Однако языковые права рассматривались не везде, а лишь в 34 из 39 рассмотренных государств-сторон.

<sup>4</sup> См. Первый комментарий Консультативного комитета по Рамочной конвенции (ККПК) об образовании, предусмотренный Рамочной конвенцией по защите национальных меньшинств, ACFC/25DOC(2006)002, 2 марта 2006 года, принятый 27 февраля 2008 года, [www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities).

<sup>5</sup> См. Второй комментарий ККПК об эффективном участии лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в общественных делах, ACFC/31DOC(2008)001, 5 мая 2008 года, [www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities).

<sup>6</sup> Термин "представитель меньшинства" по всему тексту не содержит юридического определения, а скорее относится к активистам или представителям, которые выступают для того, чтобы поделиться своими взглядами.

<sup>7</sup> Термин "родной язык" необязательно имеет этническую коннотацию, а скорее относится к тому языку, который свободно выбирается людьми для того, чтобы говорить на нем дома, независимо от того, является ли это языком меньшинства или официальным языком.

определенных языков воспринимаются другими людьми, и, в определенной степени, как они воспринимаются сами собой. Поэтому лингвистическая политика, направленная на обогащение лингвистических ресурсов на индивидуальном и общественном уровне, должна также учитывать вопросы иерархии в языке и в обществе и вопросы неравного доступа к полноценному участию в жизни общества.

9. Защита национальных меньшинств и прав и свобод лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, как она излагается в Рамочной конвенции, образует неотъемлемую часть международной защиты прав человека<sup>8</sup>. Исходя из этого, право каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, свободно и беспрепятственно использовать свой язык меньшинства, в частной и публичной жизни, устно и письменно, как это закреплено в статье 10.1 Рамочной конвенции, также является частью международных стандартов в сфере прав человека.

10. В дополнение к Рамочной конвенции, существуют и другие международные инструменты, связанные с защитой лингвистических прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и они также учитывались Консультативным комитетом при подготовке данного Комментария. Это могут быть разные документы – от юридически обязывающих стандартов до рекомендаций и руководящих принципов. Юридически обязывающие стандарты включают те стандарты, которые содержатся в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и в связанной с этим правовой практике Европейского суда по правам человека, а также в пересмотренной Европейской социальной хартии. Кроме того, Консультативный комитет внимательно рассматривал и такие документы, как рекомендации, касающиеся лингвистических прав национальных меньшинств, принятые в Осло и опубликованные Верховным комиссаром ОБСЕ по национальным меньшинствам, а также лингвистическое измерение его других комментариев, таких как рекомендации в отношении прав на образование национальных меньшинств, принятые в Осло. В развитие норм в области лингвистических прав внесли свой вклад и различные документы ООН, в частности, Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, а также Комментарий рабочей группы по вопросам меньшинств к Декларации, Декларация о правах коренных народов, а также соответствующие рекомендации Форума ООН по вопросам меньшинств, в частности, связанные с образованием и участием. В более широком плане учитывались также и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Конвенция о правах ребенка. Консультативный комитет учитывал и практику Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ЕКРИ), а также – когда это было применимо – правовые достижения Европейского Союза в области лингвистических прав.

11. Особую актуальность в области языка имеет Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств. Эта Хартия, в которой упор делается на обязательство государства защищать региональные языки или языки меньшинств или содействовать им как части культурного наследия, а не путем предоставления лингвистических прав носителям этих языков, представляет собой уникальный международный инструмент, имеющий важнейшее значение в данной сфере, и играет дополнительную роль по отношению к Рамочной конвенции. Значительные сходства между положениями Рамочной конвенции и Хартии можно обнаружить, в частности, в подробных положениях Части III Хартии, при этом Часть III применима лишь к тем языкам меньшинств, которые были указаны государством-стороной на момент ратификации

---

<sup>8</sup> См. статью 1 Рамочной конвенции.

Хартии. Более того, государства-стороны обладают свободой усмотрения при определении того, какие обязательства на основании Части III, имеющие зачастую более полный характер, чем языковые права, содержащиеся в Рамочной конвенции, они будут принимать на себя в отношении каждого из языков. При этом что характер и сфера действия этих двух инструментов могут, исходя из этого, различаться, при всем этом подход Рамочной конвенции, основанный на индивидуальных правах, и более широкий подход к защите и содействию культуре, закрепленный в Хартии, тем не менее, приводят к укреплению общих правовых рамок, относящихся к защите лингвистических прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

12. Данный Комментарий призван стать всеобъемлющим инструментом для государств-сторон в Рамочной конвенции, а также для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, гражданскому обществу и научным кругам. Излагая разные роли языка в качестве основной и определяющей характеристики меньшинства, с одной стороны, а также являясь важным инструментом для продвижения полного и эффективного равенства и интеграции мультикультурных и лингвистически многообразных обществ, с другой стороны, данный Комментарий направлен на изложение тех основных проблем, с которыми сталкиваются лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, в отношении своего языка в наши дни. И сам по себе этот Комментарий необходимо рассматривать как живой документ, толкование которого будет развиваться по мере развития процесса мониторинга на основании Рамочной конвенции.

## **ЧАСТЬ II ЯЗЫКОВЫЕ ПРАВА И ФОРМЫ ИДЕНТИЧНОСТИ**

13. Язык является основным компонентом индивидуальной и коллективной идентичности. Для многих лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, язык является основным фактором их идентичности и самоидентификации. При этом язык, так же как и идентичность, не является статичным, а развивается на протяжении всей жизни человека. Полная и эффективная гарантия права использовать свой или свои языки (меньшинства) подразумевает, что органы власти разрешают свободную идентификацию лиц через язык и воздерживаются от ограничения личной идентичности путем установления жестких языковых категорий. Следует уважать выбор каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, свободно решать, рассматриваться или не рассматриваться как таковое, в соответствии со статьей 3.1 Рамочной конвенции. В этой главе анализируется то измерение языковых прав, которое связано с личной/индивидуальной идентичностью и формами идентичности, и относящиеся к этому права.

### **1. Языковая и личная идентичности**

#### **1.1. Инклюзивный подход**

14. Государства-стороны Рамочной конвенции обладают свободой усмотрения при определении индивидуальной сферы применения этой Конвенции. Однако обозначение кого-либо в качестве национального или лингвистического меньшинства не должно приводить к произвольной или неоправданной дифференциации в обращении с такими группами<sup>9</sup>.

15. В ряде государств-сторон группы, которые хотели быть признаны национальным меньшинством и пользоваться защитой Рамочной конвенции, обращались с соответствующими запросами. Консультативный комитет призывает власти этих государств придерживаться открытого и инклюзивного подхода и рассмотреть возможность распространения защиты Рамочной конвенции и на те группы, которые еще не подпадают под ее сферу действия<sup>10</sup>. Индивидуальная сфера применения должна, когда это целесообразно, распространяться также и на неграждан, особенно там, где исключение по признаку гражданства может привести к неоправданным и произвольным различиям, например, когда такое исключение касается лиц без гражданства, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые постоянно проживают на определенной территории<sup>11</sup>. Это соответствует более широким усилиям на европейском уровне по развитию более нюансированного подхода к применению критерия гражданства при защите национальных меньшинств<sup>12</sup>.

#### **1.2. Свобода выбора, множественная и ситуационная принадлежность**

16. В статье 3.1 Рамочной конвенции предусматривается, что “любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора рассматриваться или не рассматриваться как таковое, и этот выбор или осуществление прав, которые связаны с этим выбором, никоим образом не должны ущемлять данное лицо”. Таким образом, соблюдение принципа самоидентификации имеет чрезвычайно

<sup>9</sup> См., например, Второе заключение по Польше; Первое заключение по Албании.

<sup>10</sup> См. Первое заключение по Боснии и Герцеговине; Второе заключение по Хорватии.

<sup>11</sup> См., например, Второе заключение по Российской Федерации; Третье заключение по Хорватии.

<sup>12</sup> См. также: Венецианская комиссия, Доклад о негражданах и правах меньшинств, CDL-AD(2007)001, 18 января 2007 года, принят Венецианской комиссией на ее 69-й пленарной сессии 15 – 16 декабря 2006 года.

важное значение при толковании и применении Рамочной конвенции<sup>13</sup>. Притом что язык, как правило, рассматривается как важнейший показатель идентичности, само владение языком или его отсутствие, а также простое использование языка, не должны автоматически увязываться с принадлежностью к конкретной группе<sup>14</sup>. С другой стороны, пользование лингвистическими или культурными правами нельзя ставить в зависимость ни от владения лицом языка своего меньшинства, ни от владения этим лицом другими языками<sup>15</sup>.

17. Принадлежность к группе меньшинства – это вопрос личного выбора, который, тем не менее, должен основываться на некоторых объективных критериях, связанных с идентичностью человека<sup>16</sup>. Выбор принадлежности к определенной группе не должен наносить какого-либо ущерба. При этом должное внимание следует уделять свободе выбора, особенно когда заявление о принадлежности к меньшинству не является анонимным, остается неизменным в течение длительного периода времени и когда отказ заявить, например, о своей лингвистической принадлежности к одной из заранее установленных языковых категорий приводит к отказу в некоторых политических или гражданских правах<sup>17</sup>. Установление принадлежности лиц к определенной группе, основанное на внешних или лингвистических характеристиках или на предположении о них, причем без согласия этих лиц, несовместимо с Рамочной конвенцией<sup>18</sup>.

18. Более того, человек может пожелать идентифицировать себя с рядом групп. Такое явление, как множественная принадлежность, на самом деле является распространенным, например, в силу смешанных браков или в случаях смены государства. Лицо может также идентифицировать себя по-разному в разных целях, в зависимости от важности той или иной идентификации в каждой конкретной ситуации. Консультативный комитет полагает, что принцип самоидентификации, содержащийся в статье 3 Рамочной конвенции, гарантирует и возможность множественной принадлежности. Это подразумевает, что в принципе человек может заявлять о лингвистических правах в связи с рядом языков меньшинств, если соблюдаются соответствующие условия, такие как спрос и/или традиционное место проживания, содержащиеся в соответствующих статьях Рамочной конвенции<sup>19</sup>.

### 1.3. Сбор данных

19. Консультативный комитет подчеркивает важность сбора надежных дезагрегированных данных для разработки, осуществления и оценки эффективной политики, которая учитывает лингвистические потребности и права лиц, принадлежащих к разным группам, и содействует им. Сбор, хранение и использование таких данных должны осуществляться при полном соблюдении существующих стандартов в области защиты данных<sup>20</sup>. Важно, чтобы государства поощрялись в том, чтобы собирать данные из разнообразных источников, помимо переписи населения, таких как официальные и неофициальные исследования домашних хозяйств или школ,

<sup>13</sup> См. также Первый тематический комментарий ККРК по образованию.

<sup>14</sup> Притом что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, часто могут связывать себя с определенным меньшинством, основываясь на лингвистических критериях, в данном Комментарии обсуждаются не права лиц, принадлежащих к лингвистическим меньшинствам, а прежде всего лингвистические права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

<sup>15</sup> См. Второе заключение по Швеции; Второе заключение по Украине.

<sup>16</sup> Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств и пояснительный доклад, Н(1995)010, февраль 1995 года, пункт 35.

<sup>17</sup> Первое заключение по Италии; Третье заключение по Кипру.

<sup>18</sup> Первое заключение по Германии; Первое заключение по Словацкой Республике.

<sup>19</sup> Второе заключение по Армении.

<sup>20</sup> См., например, Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СЕД № 108) и Рекомендацию Комитета министров Rec(97)18 о защите личных данных, собираемых и обрабатываемых в статистических целях.

и независимые научно-исследовательские разработки. При толковании собранных данных власти должны сознавать, что опыт прошлого и страх перед дискриминацией могут заставить людей скрывать свою лингвистическую принадлежность и идентичность<sup>21</sup>. Поэтому количественные данные не должны рассматриваться как единственный способ получения надежной информации для разработки политики в сфере языков, а должны дополняться качественными социологическими, этнографическими и другими научными исследованиями, особенно когда тенденции выявляют снижение количества носителей отдельного языка, или когда статистические данные отличаются от оценок, высказываемых представителями меньшинства.

20. Язык, как показатель этнической принадлежности, был введен во время переписей населения в 19 веке. Исходя из предположения, что у каждого человека имеется доминирующий язык, все лица, которые указывали на более чем один язык, тем не менее, в целях переписи обычно рассматривались как моноязычные. Однако для того чтобы политика в сфере языка отвечала существующим вызовам, необходимо признать индивидуальную многоязычность, а также социальное и лингвистическое многообразие современных обществ. Носители языков меньшинств могут использовать часто официальный язык (языки) и зачастую более грамотно владеют именно официальным языком. Однако это не должно мешать им идентифицировать себя так же, как лицам, у которых родной язык – язык меньшинства. Для того чтобы не сводить лиц, говорящих на языке меньшинства, к одной языковой категории, в том числе для статистических целей, вопросники должны позволять отвечающим указывать более чем один язык. Многовариантные ответы и открытые списки альтернативных ответов, без обязательства принадлежать к утвержденной категории, имеют важнейшее значение для обеспечения того, чтобы результаты отражали индивидуальный выбор<sup>22</sup>.

21. Консультативный комитет призывает власти собирать данные в строгом соответствии с принципом самоопределения и рекомендаций Конференции европейских статистиков<sup>23</sup>. Консультативный комитет предлагает властям предпринимать конкретные инициативы для того, чтобы включать в круг лиц, проводящих перепись населения, также и лиц, принадлежащих к меньшинствам, и лиц, говорящих на соответствующих языках меньшинств. Помимо этого, вопросники и другие инструменты сбора данных должны переводиться на языки меньшинств, а с представителями меньшинств необходимо на подготовительных этапах консультироваться в отношении используемых во время сбора данных методов, в том числе и по вопросам, связанным с этнической или лингвистической принадлежностью человека. Эти принципы относятся ко всем формам сбора данных, как к тем, которые связаны с предоставлением государственных услуг, проведением социальных исследований, так и к тем соответствующим исследованиям, которые посвящены национальным меньшинствам, в том числе в частном секторе.

## **2. ПООЩРЕНИЕ ОСНОВНЫХ АСПЕКТОВ ИДЕНТИЧНОСТИ МЕНЬШИНСТВА, ВКЛЮЧАЯ ЯЗЫК**

22. Консультативный комитет полагает, что власти должны, в тесном сотрудничестве с представителями национального меньшинства, разрабатывать сбалансированные и последовательные стратегии по обеспечению условий, необходимых для того, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам,

<sup>21</sup> Второе заключение по Хорватии.

<sup>22</sup> См., например, Третье заключение по Финляндии, где говорится о том, что (единственная) языковая принадлежность, указываемая в реестре населения, определяет и язык имеющегося дневного ухода.

<sup>23</sup> Экономическая комиссия ООН для Европы, Конференция европейских статистиков, рекомендации 2010 года о переписи населения и жилье. Подготовлено в сотрудничестве со Статистическим бюро Европейских Сообществ (EUROSTAT). Экономическая комиссия ООН для Европы, Женева (2006): §430-436 о языке.

поддерживали и развивали свою культуру и сохраняли основные аспекты своей идентичности, включая язык. Особая связь между языком и сохранением культуры подчеркивается Консультативным комитетом в целом ряде Заключений по странам, в частности, когда речь идет о численно небольших меньшинствах и коренных народах, чьи традиции и культуры сохраняются, помимо прочего, благодаря продолжению использования их языков<sup>24</sup>. Исходя из этого, права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на использование своих языков должны быть четко определены и соответствующим образом защищаться на основе законодательства, при регулярном мониторинге соблюдения этого законодательства<sup>25</sup>.

23. Власти должны и далее поддерживать проекты по сохранению и развитию культуры языков меньшинств, консультируясь с представителями национальных меньшинств, и оказывать помощь в соответствии с потребностями различных групп, соблюдая при этом справедливые и прозрачные процедуры выделения средств<sup>26</sup>. Помимо этого, необходимо прислушиваться к мнению и эффективно принимать во внимание, при решении о финансировании средств, обеспокоенность лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в отношении их права на сохранение и развитие их особой идентичности и культуры<sup>27</sup>. Программы и проекты, связанные с деятельностью в сфере культуры национальных меньшинств, должны, когда это возможно, управляться с привлечением представителей меньшинств, и следует давать обоснования во всех тех случаях, когда рекомендации со стороны ассоциаций или консультативных органов меньшинств не выполняются.

24. Консультативный комитет отмечает, что предупреждение ассимиляции требует не только воздерживаться от политики, явно направленной на ассимиляцию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в основное общество<sup>28</sup>. Это подразумевает, как заявляется в статье 5.1 Рамочной конвенции, позитивные действия для того, чтобы “поощрять создание благоприятных условий, позволяющих обеспечить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможности поддерживать и развивать свою культуру, а также сохранять основные элементы их самобытности”, в том числе и их язык. Данное обязательство, особенно в отношении численно небольших меньшинств, требует активного продвижения и поощрения использования языков меньшинств и создания в целом среды, позволяющей использовать эти языки для предупреждения их исчезновения из общественной жизни. Притом что ассимиляция может быть добровольным индивидуальным процессом, этому часто предшествует период культурного, социального или политического неравенства между большинством и меньшинством населения, который приводит лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к тому, чтобы соглашаться на ассимиляцию.

25. Интеграция, противопоставляемая ассимиляции, рассматривается как законная цель, в которую вносят свой вклад как культура большинства, так и культура меньшинства. В этом контексте это рассматривается как процесс социальной сплоченности, который с уважением учитывает многообразие, развивая при этом позитивное чувство принадлежности среди всех членов общества. Создание подходящих условий для лиц, принадлежащих к группам меньшинства, для сохранения и развития их культуры и утверждения их соответствующей идентичности, рассматривается, таким образом, как важнейшее условие создания интегрированного

<sup>24</sup> См., например, Третье заключение по Российской Федерации.

<sup>25</sup> Третье заключение по Соединенному Королевству; Второе заключение по Швейцарии.

<sup>26</sup> Третье заключение по Армении; Третье заключение по Кипру.

<sup>27</sup> См. также Второй комментарий ККРК по эффективному участию.

<sup>28</sup> Первое заключение по Норвегии.

общества<sup>29</sup>. Являясь двусторонним процессом, интеграция требует признания и уважения с обеих сторон и зачастую может приводить к изменениям, причем как в культуре большинства, так и меньшинства. Это подразумевает более открытые подходы и готовность к переменам со стороны большинства населения, для того чтобы приветствовать обогащение общества благодаря культурам меньшинства.

---

<sup>29</sup> Первое заключение по Болгарии; Первое заключение по Дании; Третье заключение по Финляндии.

### **ЧАСТЬ III ЯЗЫКОВЫЕ ПРАВА И РАВЕНСТВО**

26. В соответствии со статьей 3.2 Рамочной конвенции, права, содержащиеся в Конвенции, могут осуществляться индивидуально, а также совместно с другими лицами. При этом что права меньшинств, на основании Рамочной конвенции, не рассматриваются как коллективные права, некоторые из этих прав, включая в первую очередь языковые права, имеют коллективное измерение. Кроме того, поскольку сам термин "совместно с другими лицами" может также включать членов других меньшинств или большинство населения, то осуществление этих прав имеет межкультурное измерение, предполагающее в целом атмосферу равенства и терпимости в обществе (статьи 4 и 6). Это особое социальное измерение языковых прав, которое опирается на осуществление принципа недискриминации и продвижения эффективного равенства, и анализируется в данной главе.

#### **1. РАВЕНСТВО ПЕРЕД ЗАКОНОМ И РАВНАЯ ЗАЩИТА СО СТОРОНЫ ЗАКОНА, ЭФФЕКТИВНОЕ РАВЕНСТВО ВО ВСЕХ ОБЛАСТЯХ ЖИЗНИ**

27. Многие из принципов, поднимаемых в других разделах настоящего Комментария, связаны с эффективным осуществлением принципа равенства перед законом, равной защиты со стороны закона и эффективного равенства во всех областях жизни, о чем говорится в статье 4 Рамочной конвенции. Консультативный комитет призывает все государства-стороны принимать четкие законодательные рамки, связанные с защитой национальных меньшинств, которые должны, помимо повышения уровня осознания обязательств властей в отношении защиты и продвижения прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, содержать и конкретные положения, направленные на содействие эффективному равенству. В статье 4.2 уточняется, что принцип равенства не подразумевает идентичное обращение со всеми языками и ситуациями и идентичные подходы. Напротив, меры по продвижению равенства должны быть направлены на то, чтобы отвечать конкретным потребностям носителей различных языков меньшинств. Могут понадобиться отдельные положения в отношении носителей языков численно малых меньшинств, для обеспечения возрождения такого языка в общественной жизни, в то время как в отношении более широко используемых языков меньшинств могут потребоваться и другие методы продвижения.

28. Государства могут применять разные меры для содействия равенству и надзору за соблюдением законодательства в сфере равенства, в том числе благодаря созданию конкретных органов по борьбе с дискриминацией, учреждению постов омбудсменов или иных специализированных структур. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны иметь доступ к информации, когда это возможно, на своем собственном языке, о своих правах, работе антидискриминационных органов и о средствах правовой защиты, предоставляемых им, от любой формы дискриминации, включая и косвенные формы дискриминации, а также в отношении случаев множественной дискриминации.

29. Помимо этого, Консультативный комитет полагает, что для достижения равной защиты перед законом, дискриминационное обращение должно также рассматриваться как наказуемое на основании закона и во всех государствах-сторонах должны быть предусмотрены санкции в этой связи. Уголовное законодательство должно включать положения, которые определяют дискриминационные признаки, основанные на языке, культуре, этнической принадлежности или религии, как правонарушение, и конкретно предусматривают, что такие побуждения должны рассматриваться судами как

отягчающие обстоятельства во всех преступлениях<sup>30</sup>. Возбуждение ненависти и любой формы враждебности, по признаку этнической, культурной, лингвистической или религиозной идентичности, должно быть включено в положения уголовного права для соответствующего наказания за такого рода правонарушения.

30. Консультативный комитет часто наблюдал особые формы предрассудков и дискриминации, с которыми сталкиваются лица, принадлежащие к уязвимым группам, такие как сообщества рома-цыган. Для оказания помощи в борьбе с такого рода дискриминацией необходимо разрабатывать, осуществлять и проводить регулярный мониторинг, в тесном сотрудничестве с представителями соответствующих групп, конкретных мер по продвижению полного и эффективного равенства лиц, принадлежащих к уязвимым группам. Поскольку препятствия на пути полного и эффективного равенства обычно выходят за границы только языка, то Консультативный комитет призывает власти комплексно подходить к борьбе со стереотипами, дискриминационным обращением и фактическим неравенством лиц, принадлежащих к уязвимым группам, таким как рома-цыгане, во всех областях жизни для усилий по изменению общественного отношения к такого рода группам. Подобные усилия могли бы включать, например, продвижение использования цыганского языка, там, где это целесообразно.

31. Языковые требования, предусмотренные некоторыми государствами-сторонами для доступа к занятости в госструктурах, а в некоторых случаях даже для получения гражданства, могут составлять несоразмерное препятствие для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в том, чтобы пользоваться равными возможностями, и таким образом, могут иметь косвенные дискриминационные последствия. Следует предпринимать усилия для обеспечения того, чтобы такие требования разрабатывались и применялись на недискриминационной и транспарентной основе, включали механизмы для их периодического пересмотра и оценки, в том числе, анализа их влияние на равные возможности для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В этой связи консультативный комитет полагает, что облегченный доступ к качественному обучению языку на официальном языке (языках) для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, может стать полезным инструментом для сокращения неравенства и содействия более эффективному равенству<sup>31</sup>.

## **2. ТЕРПИМОСТЬ, МЕЖКУЛЬТУРНЫЙ ДИАЛОГ И НЕДИСКРИМИНАЦИЯ**

32. Статья 6 Рамочной конвенции применяется ко всем лицам, проживающим на территории государства-стороны. Это положение касается обществ в целом, призывая проводить такую политику, которая отражает и содействует многообразию, преодолению барьеров и поощрению контактов и сотрудничества между лицами, принадлежащими к разным группам, особенно в таких областях, как образование, культура и СМИ. Таким образом, все лингвистические права основываются на обязательстве содействовать терпимости и взаимному пониманию и бороться с любой формой дискриминации. Исходя из этого и в соответствии с общим духом индивидуальной двуязычности и многоязычности, содержащимся в Рамочной конвенции<sup>32</sup>, работа Консультативного комитета основывается на признании и высокой оценке преимуществ многоязычия для продвижения толерантности и уважения к многообразию в обществах.

33. Политика в сфере языка должна обеспечивать, чтобы все языки, существующие в обществе, звучали и заметно присутствовали в общественной сфере, таким образом,

<sup>30</sup> См., помимо прочего, Первое заключение по Албании.

<sup>31</sup> Первое заключение по Латвии.

<sup>32</sup> См. Первый тематический комментарий по образованию, часть 2.1.2.

чтобы все люди понимали многоязычный характер общества и рассматривали себя как неотъемлемую часть общества. Для создания уважения к менее используемым языкам, политика в сфере языков должна поощрять использование различных языков в общественных местах, таких как местные административные центры, а также в СМИ. Кроме того, важно, чтобы не только носители языков меньшинств изучали языки большинства, но чтобы происходило и обратное. В соответствии с принципами, содержащимися в статье 6 Рамочной конвенции, инклюзивная языковая политика должна учитывать потребности всех, в том числе и лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и проживающих вне своих традиционных районов проживания, а также иммигрантов и неграждан<sup>33</sup>.

## **2.1. Отражение культурного и лингвистического многообразия**

34. Консультативный комитет неоднократно критиковал такие ситуации, в которых культура и языки меньшинств не продвигаются как неотъемлемая часть основного общества, а представляются скорее как "маргинальные". Это может привести к изоляции культур и языков меньшинства и к ассимиляции лиц, принадлежащих к меньшинствам, в культуре большинства, которая может рассматриваться как более "передовая". Исходя из этого, Консультативный комитет рекомендует включать культуры меньшинств в качестве неотъемлемой части общего культурного развития, с должным учетом их особых характеристик и позитивного вклада в жизнь общества. В частности, Консультативный комитет призвал власти принимать меры по улучшению информированности общества о языках и культурах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, через школьные учебные программы. Это должно делаться на всей территории государства-стороны, а не только в районах традиционного проживания меньшинств. Консультативный комитет призывает власти продолжать усилия по информированию населения через СМИ и в школах, для того чтобы содействовать и выявлять культурное и лингвистическое многообразие обществ<sup>34</sup>. Это должно включать подготовку учителей и государственных служащих, в том числе сотрудников полиции, путем предложения межкультурной и мультикультурной подготовки, а также подготовки, связанной с правами человека<sup>35</sup>.

## **2.2. Взаимодействие между лицами, говорящими на языке большинства и меньшинства**

35. Консультативный комитет выражает озабоченность в связи с ростом напряженности и углублением расхождений по вопросам, связанным с языками, которые могут происходить даже в тех обществах, которые обычно характеризуются мирными отношениями между лицами, принадлежащими к разным группам. Консультативный комитет считает, что особое беспокойство вызывают такие ситуации, когда лингвистические расхождения используются в политических целях и их представляют как глубинную причину раскола в обществе, и когда нетерпимость, основанная на лингвистической принадлежности, используется для подогрева настроений в политических заявлениях. Такие явления могут навредить добрым отношениям между сообществами на десятилетия<sup>36</sup>.

36. Дискриминационная политика и меры, в частности, в области образования, зачастую оправдываются недостаточным знанием официального языка (языков). В этой связи Консультативный комитет осуждает расово-мотивированную дискриминацию и

<sup>33</sup> См., например, Третье заключение по Австрии.

<sup>34</sup> Третье заключение по Венгрии.

<sup>35</sup> Первое заключение по Лихтенштейну.

<sup>36</sup> Третье заключение по Молдове; Третье заключение по Соединенному Королевству; Третье заключение по "бывшей Югославской Республике Македония".

сегрегацию рома-цыган и призывает принять такие меры, которые будут способствовать равному доступу к изучению цыганского языка, а также языков большинства для лиц, принадлежащих к меньшинству рома-цыган. Консультативный комитет предлагает также властям занимать более гибкий подход в отношении лиц, принадлежащих к цыганскому меньшинству, у которых нет гражданства соответствующего государства. Страны должны рассматривать возможность того, чтобы такие рома-цыгане пользовались мерами, принимаемыми в отношении лиц, принадлежащих к меньшинству рома-цыган, которые являются гражданами, и особенно это касается сферы образования<sup>37</sup>.

37. Особое внимание следует уделять лингвистическим препятствиям в отношении лиц, принадлежащих к некоторым меньшинствам, в том что касается доступа к услугам, ибо такие препятствия в некоторых случаях могут означать косвенную дискриминацию. Это может произойти с численно небольшими группами носителей языков с официальным статусом, в отношении национальных меньшинств, подпадающих под сферу действия Рамочной конвенции, но проживающих вне своих традиционных районов проживания, а также носителей языков без юридической защиты.

38. Консультативный комитет приветствует меры, принимаемые властями, в поддержку интеграции детей мигрантов и беженцев в школах, прежде всего в продвижении изучения родного языка и межкультурного образования, и призывает власти наращивать такие меры<sup>38</sup>. Консультативный комитет отмечает, что дети мигрантов, в силу, помимо прочего, лингвистических барьеров, могут сталкиваться с трудностями в доступе к образованию; это часто приводит к их сравнительно чрезмерной представленности на уровне первых лет средней школы и недопредставленности на более высоких уровнях среднего и высшего образования. Для совершенствования доступа и эффективной интеграции этих детей в школе нужны дополнительные меры поддержки, такие как занятия по интенсивному изучению языка, дополнительные занятия и информация, а также разъяснительная работа среди семей. Консультативный комитет приветствует и поддержку, оказываемую семьям мигрантов, в первую очередь женщинам из среды мигрантов, в форме проведения занятий по изучению официального языка, консультаций и информирования.

39. Консультативный комитет также отмечает, что некоторые государства внедрили контракты с целью интеграции мигрантов, говорящих на иностранном языке. Признавая важность языка как инструмента интеграции, Комитет подчеркивает, что интеграция охватывает сообщества как большинства, так и меньшинства населения, и не должна несоразмерно основываться на усилиях только самих мигрантов<sup>39</sup>. В этой связи Руководящий комитет критиковал, в частности, использование санкций в контексте контрактов с целью интеграции, таких как уменьшение социальных пособий или отказ в продлении вида на жительство, а также угроза высылки, поскольку Комитет считает, что принуждение является несоразмерной мерой по содействию интеграции<sup>40</sup>. Помимо этого, все принимаемые шаги должны давать возможность человеку сохранить и развивать свои собственные лингвистические знания, в том числе родного языка. Сохранение и развитие идентичности и культуры человека – в том числе принадлежность к множественной идентичности и многоязычные знания – следует уважать и поддерживать, не только в силу их значительных когнитивных преимуществ

<sup>37</sup> Третье заключение по Германии; Третье заключение по Италии. Такая практика приветствуется Консультативным комитетом в его Третьих заключениях по Норвегии и Австрии.

<sup>38</sup> Третье заключение по Финляндии.

<sup>39</sup> Третье заключение по Лихтенштейну.

<sup>40</sup> Третье заключение по Австрии.

для соответствующего человека, но и как важное предварительное условие успешной интеграции в обществе.

## ЧАСТЬ IV: ЯЗЫКОВЫЕ ПРАВА И СМИ

40. СМИ играют важную роль в отношении лингвистических прав национальных меньшинств. Право получать и распространять информацию и идеи на языке меньшинства, как это предусмотрено в статье 9 Рамочной конвенции, зависит от действительных возможностей доступа к СМИ. Кроме того, возможность получать и распространять информацию на том языке, который человек полностью понимает и на котором он общается, является предварительным условием для равного и эффективного участия в общественной, экономической, социальной и культурной жизни. Помимо этого, для того чтобы язык развивался во всех областях жизни и использовался носителем языка как всеобъемлющее средство коммуникации, этот язык должен присутствовать в общественной сфере, в том числе в публичных СМИ. Присутствие языков меньшинств в публичных СМИ дополнительно укрепляет социальную сплоченность, поскольку это отражает общую инклюзивную политику в отношении меньшинства, основанную на признании и поощрении самопризнания.

### 1. СЕКТОР ПУБЛИЧНЫХ СМИ

41. Для того чтобы общественные радио и телевидение отражали культурное и лингвистическое многообразие, существующее в обществе, должно быть гарантировано соответствующее присутствие лиц, принадлежащих к меньшинствам, и их языков, в том числе это касается численно небольших национальных меньшинств. Это подразумевает предоставление поддержки СМИ и программам для национальных меньшинств, готовившихся национальными меньшинствами, и о национальных меньшинствах на языках меньшинства и большинства, а также в двуязычном или многоязычном формате. Интересы и проблемы меньшинств должны включаться в основной поток регулярного вещания, а не выделяться в отдельные программы, при этом основные СМИ должны участвовать в более широком политическом освещении интересов лиц, принадлежащих к меньшинствам<sup>41</sup>. Для этого следует предпринимать усилия по набору и сохранению журналистов, происходящих из меньшинств, в рамках программ основных СМИ, и обеспечивать, чтобы меньшинства были представлены и в телерадиовещательных советах. Кроме того, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны участвовать в разработке программ вещания на языке меньшинства для обеспечения того, чтобы такие программы должным образом отражали интересы и проблемы сообществ меньшинств. Необходимо тщательно готовить высококачественные программы на языке меньшинств, для того чтобы они были привлекательны для широкой аудитории, и обеспечивать, чтобы эти программы выходили в удобное время<sup>42</sup>.

42. Поскольку теле и радиовещание на языках меньшинств часто требует дополнительных усилий по переводу и разработке соответствующей терминологии, следует должным образом выделять средства для таких программ<sup>43</sup>. Доступ организаций и каналов СМИ меньшинств к общественному финансированию необходимо поощрять, предусматривая исключения из общих применяемых критериев, таких как минимальная сфера распространения или вещания или особые условия для участия в тендерах<sup>44</sup>. Особое внимание следует уделять потребностям численно небольших меньшинств или особо уязвимых групп, таких как сообщества рома-цыган, так как обычно у них имеется весьма ограниченный доступ к СМИ на своих

<sup>41</sup> Третье заключение по Хорватии.

<sup>42</sup> Второе заключение по Румынии.

<sup>43</sup> Третье заключение по Венгрии.

<sup>44</sup> Третье заключение по Российской Федерации; Третье заключение по Австрии.

собственных языках и они страдают от отсутствия квалифицированных журналистов, подготовленных для работы на языке меньшинства. Поскольку СМИ играют важнейшую роль в постоянном процессе возрождения языков, то для этого необходима решительная поддержка со стороны общества. Власти должны предоставлять больше средств для организаций или каналов СМИ, представляющих меньшинства, для того чтобы привлечь внимание большинства к их идентичности, языку, истории и культуре.

43. Консультативный комитет отмечает, что некоторые страны установили значительные квоты для вещания на официальном языке (языках). Признавая законность цели продвижения официального языка (языков), Консультативный комитет постоянно подчеркивал в своих выводах, что необходимо принимать особые положения для обеспечения того, чтобы лингвистические права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, были гарантированы, например, благодаря гибкому применению таких квот или введению исключений для тех регионов, в которых проживает значительное число лиц, представляющих сообщество меньшинств<sup>45</sup>. Установление языковых квот никогда не должно подразумевать регулирование содержания и в целом должно соблюдать свободу СМИ. При выделении государственных средств для СМИ на языке меньшинства для соблюдения таких квот следует учитывать расходы на перевод или субтитрование.

44. Более того, важно отметить, что статья 6 Рамочной конвенции четко призывает осуществлять действия в области СМИ для поощрения терпимости и межкультурного диалога в обществе и для продвижения социальной сплоченности. Консультативный комитет неоднократно подчеркивал важную роль СМИ в содействии терпимости и уважению многообразия, и критиковал СМИ за обострение межэтнического противостояния в результате предвзятого информирования<sup>46</sup>. В этом контексте важно обеспечивать создание регулирующих органов по продвижению этической журналистики, в том числе благодаря целевой подготовке и информационно-пропагандистской деятельности, и чтобы такие органы включали и представителей меньшинств и регулярно консультировались с сообществами меньшинства.

## 2. СЕКТОР ОБЩЕСТВЕННЫХ СМИ

45. Консультативный комитет приветствует ту значительную роль, которую играют частные и общественные СМИ в реализации лингвистических прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и высоко ценит вклад со стороны сектора частных СМИ в таких областях, как интеграция, и в целом повышение роли культурного многообразия в обществе<sup>47</sup>. Учитывая конкурентоспособность сектора частных СМИ, власти должны рассматривать создание стимулов для провайдеров частных и общественных средств массовой информации, например, благодаря финансированию и выделению частот, расширению доступа и присутствию в СМИ, прежде всего численно небольших меньшинств и их языков. Особое внимание следует уделять в этой связи конкретным потребностям сельских и отдаленных районов, где национальные меньшинства проживают традиционно или в значительном числе.

46. Что касается применения квот официального языка в секторе частных СМИ, то Консультативный комитет полагает, что особое внимание следует уделять обеспечению того, чтобы частная инициатива необоснованно не ограничивалась и чтобы лингвистические квоты не препятствовали созданию или продолжению

---

<sup>45</sup> Второе заключение по Украине.

<sup>46</sup> См., например, Третье заключение по Украине (для ограниченного распространения); Третье заключение по Российской Федерации.

<sup>47</sup> См., например, Третье заключение по Австрии.

деятельности СМИ на языке меньшинства<sup>48</sup>. Консультативный комитет исходит из того, что применение квоты официального языка в объеме 75% к сектору частных СМИ несовместимо со статьей 9.3 Рамочной конвенции<sup>49</sup>. Негативные последствия для каналов СМИ на языке меньшинства могут иметь ограничение времени вещания, увеличение расходов, связанных с требованиями перевода или подготовки субтитров на официальном языке, и даже, в некоторых случаях, наложение штрафов за нарушения юридических положений в этой области.

### 3. ПЕЧАТНЫЕ СМИ

47. Притом что пункт 9.1 содержит в основном негативные обязательства - *не вмешиваться* в создание и использование печатных СМИ - Консультативный комитет в ряде Заключений по странам подчеркивал важнейшее значение этого положения для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам<sup>50</sup>. Используемые в качестве важного и традиционного средства получения информации и новостей, в частности, для пожилых членов сообщества меньшинств, печатные издания на языке меньшинства имеют и значительное символическое и "знаковое" значение для сообщества в целом, поскольку они подтверждают существование языка в общественной сфере. Кроме того, Консультативный комитет неоднократно отмечал, что сообщества меньшинств рассматривают печатные СМИ на своем языке как важное средство сохранения и развития своей особой культуры и языка в рамках основного общества. Исходя из этого, Консультативный комитет подчеркивал необходимость сохранения поддержки таким изданиям, которые, учитывая свой небольшой размер, часто не являются коммерчески жизнеспособными, поскольку их особое значение для сообщества меньшинства не может быть заменено современными и электронными СМИ. Комитет призывал государства обеспечивать, чтобы их общие правила в отношении субсидий для прессы, в которых часто содержатся такие условия, как минимальное количество экземпляров или распространение в масштабах всего государства, не применялись к печатным СМИ на языке меньшинства, которые вряд ли когда-нибудь смогут выполнить эти условия<sup>51</sup>. Когда печатным материалам на языке меньшинства предоставляются субсидии и поддержка, то это необходимо делать в соответствии с четкими и транспарентными процедурами и при полном соблюдении свободы выражения мнения.

### 4. ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ ДОСТИЖЕНИЯ В СМИ И ВЛИЯНИЕ НА МЕНЬШИНСТВА

48. Так же как и предложения программ на языке меньшинства в секторе частных СМИ, постоянно растет предложение и объем публикаций на языке меньшинств в Интернете. Часто важную роль в распространении информации на языках меньшинств играют электронные СМИ. Притом что они не заменяют традиционных печатных СМИ, они все же должны учитываться при предоставлении поддержки производству СМИ на языках меньшинств. Что важно, требуется оказывать профессиональную финансовую помощь поддержанию веб-сайтов и расширению подготовки журналистов, работающих в электронных СМИ на языках меньшинств<sup>52</sup>.

49. Технические и технологические достижения в сфере СМИ, в том числе социальных СМИ, предоставляют возможности, но могут также становиться и препятствиями при доступе СМИ на языках меньшинств, в зависимости от того, как

<sup>48</sup> Третье заключение по Молдове.

<sup>49</sup> Второе заключение по Украине.

<sup>50</sup> См., например, Третье заключение по Финляндии.

<sup>51</sup> См., например, Третье заключение по Австрии; Третье заключение по Норвегии, Финляндии.

<sup>52</sup> Третье заключение по Кипру.

происходят эти изменения и как поддерживается их прием заинтересованными группами. Следует учитывать особые потребности и интересы сообществ меньшинств, например, при изменении частот<sup>53</sup>. Поскольку имеется ограниченное количество частот наземной связи, то количество каналов для вещания может быть увеличено благодаря цифровым технологиям. При этом чрезвычайно важно, чтобы развитие цифровых технологий в СМИ не ограничивало возможность для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, получать СМИ на своих языках. Внедрение новых технологий может также способствовать приему программ на языках меньшинств, произведенных в других, часто соседних странах, как это поощряется на основании статьи 17 Рамочной конвенции. Однако это не должно рассматриваться как замена программ, производимых на местах, ибо, как правило, они лучше отвечают потребностям и интересам сообществ меньшинств<sup>54</sup>.

## **5. ИНДУСТРИЯ КИНО И МУЗЫКИ И ЯЗЫКИ МЕНЬШИНСТВ**

50. Производимые в стране фильмы или музыка на языках меньшинств также могут играть важную роль в содействии престижу и присутствию языка меньшинства в общественной жизни и это равным образом защищается положениями статьи 9 Рамочной конвенции. Консультативный комитет пришел к выводу, например, о том, что власти не должны предъявлять чрезмерные требования с точки зрения дублирования, синхронного перевода или субтитрирования на официальном языке, поскольку это может несоразмерно затруднить производство и показ фильмов на языках меньшинств<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Третье заключение по Словацкой Республике.

<sup>54</sup> Третье заключение по Германии; Третье заключение по Молдове.

<sup>55</sup> См. Второе заключение по Украине.

## **ЧАСТЬ V: ОБЩЕСТВЕННОЕ И ЧАСТНОЕ ПОЛЬЗОВАНИЕ ЯЗЫКАМИ МЕНЬШИНСТВ**

### **1. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЯЗЫКОВ МЕНЬШИНСТВ В ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ, В АДМИНИСТРАТИВНЫХ И СУДЕБНЫХ ОРГАНАХ**

51. Языковые права являются эффективными только в том случае, если ими можно пользоваться в общественной сфере. Статья 10 Рамочной конвенции содержит основные принципы, связанные с правом пользоваться языками меньшинств устно и письменно, в частной и в общественной жизни, включая – при определенных условиях – в отношениях с административными органами. Учитывая значение этого права, чрезвычайно важно, чтобы любое решение, связанное с языковой политикой и соблюдением языковых прав, принималось на основе интенсивных консультаций с представителями меньшинств для обеспечения того, чтобы реально учитывались те озабоченности, которые существуют у лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

#### **1.1. Законы об официальном языке или законы "о государственном языке"**

52. Право на то, чтобы использовать свой язык в частной и в общественной жизни, устно или письменно, свободно и без вмешательства, рассматривается как одно из основных средств для утверждения и сохранения лингвистической идентичности. Притом что никогда нельзя вмешиваться в право на то, чтобы использовать язык меньшинства, в статье 10.1 устанавливаются и ограничения на вмешательство со стороны государства в отношении публичного пользования языком меньшинства, например, в общественных местах и в присутствии других людей. Законодательство о языках может ограничивать единственное пользование языками меньшинств только в тех случаях, когда деятельность частных компаний, организаций и структур влияет на законные общественные интересы, такие как общественная безопасность, охрана здоровья, защита потребителей и права в сфере занятости или безопасность на рабочем месте. Необходимость и соразмерность любой такой меры должна быть четко определена, а права и интересы отдельных заинтересованных лиц в каждом отдельном случае должны учитываться. Таким образом, концепция законных общественных интересов должна толковаться в узком смысле слова. Если говорить о правах потребителей, например, то последствия, связанные со здоровьем и безопасностью (например, связанные с принятием лекарств), должны иметь первоочередное значение по сравнению с вопросами простого предпочтения потребителей официальному языку.

53. Государства могут принимать законы, направленные на укрепление и защиту официального языка (языков)<sup>56</sup>. Это – законная цель, однако она должна быть реализована таким образом, чтобы это соответствовало правам, содержащимся в статьях 10 и 11, и другим соответствующим положениям Рамочной конвенции и общему духу поощрения толерантности и взаимопонимания в обществе. Учитывая конкретное право, содержащееся в статье 10.1, лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, пользоваться своим языком, причем без вмешательства, законы о государственном языке должны, в частности, не вмешиваться в личную сферу жизни человека. Меры, принимаемые для продвижения официальных языков, должны осуществляться таким образом, чтобы это соблюдало идентичность и лингвистические потребности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Исходя из этого,

<sup>56</sup> В ряде стран официальный язык (как об этом говорится в статье 14.3 Рамочной конвенции и в Пояснительном докладе) называется "государственным языком" и подразумевает важную функцию государственной идентификации этого языка.

власти должны стремиться установить соответствующее равновесие между защитой официального языка (языков) и лингвистических прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В этой связи меры, направленные на поощрение и стимулирование, представляют собой намного более эффективный подход к укреплению знаний и использования официального языка (языков) всеми членами общества, чем любая форма принуждения.

54. Некоторые государства приняли и осуществляют меры наказания, такие как взимание штрафов или лишение профессиональных лицензий для того, чтобы утвердить использование официального языка<sup>57</sup>. Консультативный комитет полагает, что любого характера санкции, связанные с несоблюдением законов о государственном языке, должны строго соблюдать принцип соразмерности и наличия явно продемонстрированного, законного и преобладающего общественного интереса. В этой связи Консультативный комитет пришел к выводу, что простая юридическая возможность установления штрафов, идет ли речь о юридических лицах или самозанятых физических лицах, при использовании их языков меньшинств в частном секторе, не соответствует Рамочной конвенции. Равным образом не соответствует Рамочной конвенции и создание систем языковых инспекций в частном секторе, поскольку они могут несоразмерно вмешиваться в личную сферу жизни человека<sup>58</sup>.

## **1.2. Использование языков меньшинства в отношениях с административными органами в районах, в которых национальные меньшинства проживают традиционно или составляют значительное число**

55. В статье 10.2 предусматриваются те условия, при которых языки меньшинств могут также использоваться в отношениях с административными органами. Их использование осуществляется без ущерба официальному языку (языкам). Притом что у государств есть своя свобода усмотрения в отношении определения районов, в которых меньшинства проживают "в значительном числе", они обязаны устанавливать четкие критерии в отношении того, что представляет собой "достаточное число" или "достаточно значительное число"<sup>59</sup>. Возможность использования языков меньшинств при общении с административными органами во всех областях, где соблюдаются критерии, установленные на основании статьи 10.2 Рамочной конвенции, не отдается исключительно на усмотрение соответствующих органов власти. Поэтому столь важно устанавливать ясные и транспарентные процедуры в отношении того, как и где предусматривать использование языков меньшинств, в том числе и в письменной форме, для обеспечения равного соблюдения этого права.

56. Поскольку права, предусмотренные в статье 10.2, начинают действовать при наличии одного из двух основных критериев (значительное число *или* район традиционного проживания), они распространяются и на те районы, где проживает лишь относительно небольшой процент лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, при условии что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, *традиционно* проживают в соответствующем районе, и что существует запрос со стороны этих лиц и что этот запрос соответствует реальным потребностям. Государства должны тщательно изучать запросы и оценивать существующие потребности в географических районах, где имеется значительное или традиционное проживание лиц, принадлежащих к меньшинствам, учитывая при этом и конкретную местную ситуацию<sup>60</sup>. "Потребность" в этом контексте не подразумевает неспособность лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, говорить на официальном языке и их

<sup>57</sup> Третье заключение по Словацкой Республике; Первое и Второе заключение по Эстонии.

<sup>58</sup> Первое заключение по Латвии.

<sup>59</sup> Первое заключение по Армении.

<sup>60</sup> Первое заключение по Болгарии.

вытекающую из этого зависимость от услуг на своем языке меньшинства. Угроза функциональной роли языка меньшинства как инструмента общения в данном районе достаточна для того, чтобы составить "потребность" согласно терминологии статьи 10.2 Рамочной конвенции<sup>61</sup>. Процедуры защиты должны существовать для поддержания услуг на языке меньшинства, даже если он широко не используется, поскольку иначе он может исчезнуть из общественной сферы. Кроме того, государства не должны принимать решение о наличии достаточного спроса, основываясь лишь на обсуждениях, проводимых в органах, в которых реально не представлены лица, принадлежащие к национальным меньшинствам<sup>62</sup>.

57. Количественные пороги не должны представлять необоснованное препятствие в отношении официального использования некоторых языков меньшинств в районах, в которых проживают лица, принадлежащие к национальным меньшинствам – либо традиционно, либо в значительном числе. В частности, требования о том, что группа меньшинства должна составлять по крайней мере половину населения района, для того чтобы разрешить использование языка меньшинства в контактах с местными органами власти, не являются совместимыми с Рамочной конвенцией<sup>63</sup>. Когда же пороги существуют, они не должны применяться жестко, поэтому необходимо проявлять гибкость и принимать меры предосторожности<sup>64</sup>. Консультативный комитет приветствовал гибкость, проявляемую некоторыми должностными лицами из местных административных органов при применении жестких юридических положений, касающихся использования языков меньшинства, когда на практике язык меньшинства принимается при коммуникациях и в переписке, и даже если письменные ответы зачастую по-прежнему даются на официальном языке<sup>65</sup>. В целом, Консультативный комитет призывает государства тщательно изучать вопрос о введении порогов при определении районов, в которых проживают в значительном числе лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, и приветствует меры, принимаемые властями, по соответствующему снижению таких порогов.

58. Консультативный комитет приветствует максимальную реализацию возможностей, предусматриваемых на основании закона, для того чтобы разрешать использование языков меньшинств в контактах с административными органами на местном уровне и в сфере образования. Власти должны поддерживать и активно поощрять подобные меры, создавая такую среду, которая благоприятна для использования языков меньшинств, в том числе выделяя для этого необходимые финансовые и человеческие ресурсы<sup>66</sup>. В этой связи властям также предлагается тщательно изучать положение тех национальных меньшинств и лингвистических сообществ, члены которых в значительном числе проживают вне своей традиционной территории (часто в столицах). Консультативный комитет в этой связи подтвердил свою позицию, согласно которой условия статьи 10.2 соблюдаются, если существует спрос и лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, проживают в определенных районах в значительном числе<sup>67</sup>.

### **1.3. Право на получение информации об уголовном расследовании**

59. В соответствии со статьей 10.3 Рамочной конвенции, любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право во время расследования и разбирательства уголовного дела получать информацию о причинах своего ареста,

<sup>61</sup> Первое заключение по Нидерландам.

<sup>62</sup> Первое заключение по Италии.

<sup>63</sup> Второе заключение по Боснии и Герцеговине.

<sup>64</sup> См. Третье заключение по Словацкой Республике в отношении порога на уровне 20%.

<sup>65</sup> Третье заключение по Эстонии.

<sup>66</sup> Третье заключение по Словении; Второе заключение по Швейцарии.

<sup>67</sup> Третье заключение по Финляндии; Первое заключение по Норвегии.

характере и причине любого выдвинутого против себя обвинения на том языке, который он или она понимает. Эти права гарантируются и на основании статей 5 и 6 Европейской конвенции о защите прав человека. При этом Консультативный комитет неоднократно отмечал, что притом что соответствующие юридические положения могут и существовать, само право зачастую не выполняется на регулярной основе из-за отсутствия достаточных финансовых средств и/или отсутствия квалифицированных переводчиков. Это особенно касается языков численно небольших меньшинств. Консультативный комитет постоянно призывает власти принимать все необходимые меры для обеспечения прав, связанных с языком меньшинств, в судебной сфере в полной мере, в том числе в отношении этапа расследования и предварительного лишения свободы<sup>68</sup>. Кроме того, Консультативный комитет приветствовал предоставление гарантии в отношении права на перевод на языке меньшинства не только в условиях уголовного разбирательства, но и при рассмотрении гражданских и административных дел<sup>69</sup>.

#### **1.4. Алфавит языков меньшинств**

60. В статье 10 не рассматривается вопрос о выборе алфавита отдельно от права на использование языка меньшинств. Консультативный комитет полагает, что алфавит является неотъемлемой частью языка и, исходя из этого, призывает государства не проводить различия между двумя этими концепциями и не создавать отдельных правил. Кроме того, Консультативный комитет считает, что в тех случаях, когда использование языка не касается отношений с государственными органами власти, выбор алфавита должен, как правило, принадлежать самим соответствующим лицам, а не быть предметом каких-либо нормативных ограничений<sup>70</sup>.

## **2. ПУБЛИЧНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЯЗЫКОВ МЕНЬШИНСТВ: ЛИЧНЫЕ ФАМИЛИИ, НАЗВАНИЯ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ И ТОПОГРАФИЧЕСКИЕ УКАЗАТЕЛИ**

### **2.1. Личные имена и фамилии**

61. Право на использование личного имени на языке меньшинства и право официально его носить признается как основополагающее лингвистическое право, тесно связанное с идентичностью и достоинством человека, и оно подчеркивалось Консультативным комитетом в целом ряде Заключений по странам<sup>71</sup>. Государства-стороны должны обеспечивать, чтобы в отношении лиц не было каких-либо препятствий или давления в связи с использованием и признанием их имен на своем собственном языке. Это означает, что об этих обязательствах должны знать соответствующие государственные служащие, например, те, кто выдает свидетельство о рождении. Притом что данное положение сформулировано таким образом, что оно позволяет государствам-сторонам применять его с учетом своих собственных конкретных обстоятельств и правовой системы, должны существовать и применяться на основе равенства четкие законодательные рамки, соответствующие международным стандартам.

62. В тех случаях, когда люди были вынуждены изменить свои фамилии или отказаться от них, статья 11 Рамочной конвенции требует, чтобы была предоставлена возможность добавить фамилию в первоначальной форме в паспорта, документы, удостоверяющие личность, или в свидетельства о рождении. Регистрация должна

<sup>68</sup> Первое заключение по Молдове; Первое заключение по Грузии. Первое заключение по Болгарии. Первое заключение по Чешской Республике.

<sup>69</sup> Первое заключение по Грузии; Второе заключение по Румынии.

<sup>70</sup> Второе и Третье заключение по Российской Федерации.

<sup>71</sup> См., например, Второе заключение по Литве; Третье заключение по Финляндии.

проводиться по запросу заинтересованного лица или его/ее родителей<sup>72</sup>. Требование предоставлять документальные свидетельства этого не должно, на практике, необоснованно ограничивать право иметь первоначальную форму фамилий, добавленных в документы, удостоверяющие личности, и при этом стоимость этого не должна быть чрезмерно высокой<sup>73</sup>. В соответствии со статьей 11 власти могут требовать, чтобы документы, удостоверяющие личность, содержали фонетическую транскрипцию личной фамилии на официальном алфавите, если она содержит иностранные буквы. Однако эта транскрипция должна быть как можно более точной и должна сохранять связь с основными аспектами языка меньшинства, такими как его алфавит и грамматика. Кроме того, Консультативный комитет ожидает, что право на официальное признание фамилии на языках меньшинств будет всегда полностью соблюдаться<sup>74</sup>. Новые технологии облегчают использование диакритических знаков и алфавитов национальных меньшинств. С учетом этого, необходимо предлагать государствам использовать все имеющиеся технические возможности для предоставления полных и эффективных гарантий в отношении прав, предусмотренных статьей 11 Рамочной конвенции<sup>75</sup>.

63. В случае конфликта языковых традиций могут возникнуть проблемы, например, при определении суффикса женских фамилий после замужества, которые могут распространяться на фамилии детей. Консультативный комитет приветствует то законодательство, в котором предусматривается возможность того, чтобы фамилии включались в реестры без женского суффикса, как это требуется некоторыми грамматическими правилами славянских языков, и наоборот, такое законодательство, которое разрешает добавление славянских суффиксов в странах, которые обычно не имеют такой практики, следуя правилу гендерного склонения фамилий<sup>76</sup>.

## 2.2. Информация частного характера, доступная публично

64. Положения, необоснованно ограничивающие использование языка меньшинства (отдельно или в дополнение к официальному языку) в рекламе и в объявлениях, на дорожных знаках и другой информации частного характера, которая визуальна доступна публично, несовместимы со статьей 11.2 Рамочной конвенции. В этой связи Консультативный комитет напоминает, что выражение "частного характера" в статье 11 Рамочной конвенции относится ко всем проявлениям языка меньшинства, которые не являются официальными, в том числе, например, дорожные указатели, плакаты или реклама. Консультативный комитет также приветствует меры по повышению значимости языков меньшинств и истории на картах<sup>77</sup>.

## 2.3. Дорожные знаки

65. В статье 11.3 Рамочной конвенции говорится о том, что необходимо размещать географические указатели и на языках меньшинств в районах "традиционного проживания значительного числа лиц, принадлежащих к национальному меньшинству". Таким образом, условия в данном случае более строгие, чем содержащиеся в статье 10.2, ибо населенный пункт должен быть и традиционным, и иметь значительное число жителей, относящихся к меньшинству. Как и в статье 10.2,

<sup>72</sup> Первое заключение по Литве; Первое заключение по Украине.

<sup>73</sup> Первое заключение по Латвии.

<sup>74</sup> Первое заключение по Азербайджану; См. в этом контексте также решение Верховного комиссара по правам человека ООН по делу "Райхман против Латвии", в рамках которого Комитет посчитал изменение личного имени, в соответствии с правилами латвийской грамматики, нарушением Международного пакта о гражданских и политических правах.

<sup>75</sup> Третье заключение по Финляндии; Второе заключение по Польше.

<sup>76</sup> Первое заключение по Чешской Республике; Третье заключение по Германии.

<sup>77</sup> Третье заключение по Германии.

минимальный процент этого числа не устанавливается. Государства-стороны должны сами принять транспарентные процедуры, определяющие четкие критерии того, что представляет собой понятие "существенный", например, в форме порогов. Притом что у государств имеется свобода усмотрения при определении такого порога, это не должно осуществляться таким образом, чтобы это представляло собой несоразмерное препятствие по отношению к некоторым языкам меньшинств. Например, Консультативный комитет пришел к выводу, что требование в отношении абсолютного или относительного большинства в городских, муниципальных или местных сообществах вызывает озабоченность в отношении его совместимости со статьей 11 Рамочной конвенции<sup>78</sup>. Относительно гибкая формулировка этого положения вытекает из желания должным образом учитывать конкретные обстоятельства, доминирующие в разных государствах-сторонах. Помимо этого, в статье 11.3 принимаются во внимание, когда это применимо, существующие соглашения с другими государствами, при этом без создания обязательства государств заключать такого рода соглашения<sup>79</sup>.

66. Консультативный комитет всегда приветствовал снижение порогов. Поскольку статья 11.3 Рамочной конвенции содержит ссылку на районы "традиционного проживания" значительного числа лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, то демографическая структура данного района должна рассматриваться в течение определенного периода времени, для обеспечения того, чтобы более поздние тенденции ассимиляции не действовали против сохранения языка меньшинства<sup>80</sup>. Поэтому власти должны толковать и применять законодательство гибким образом, не полагаясь слишком жестко на требование в отношении порога.

67. Статья 11.3 Рамочной конвенции требует, чтобы указатели на языках меньшинства имели ясную и четкую законодательную основу. Недостаточно, чтобы подобная практика предоставлялась как само собой разумеющееся, но не опиралась при этом на законодательство<sup>81</sup>. Законодательство в сфере дорожного движения или использование разных алфавитов не может приводиться в качестве аргумента против двуязычных дорожных знаков<sup>82</sup>. Напротив, двуязычие в дорожных знаках необходимо продвигать, поскольку это свидетельствует о том, что на данной территории гармонично проживают различные группы населения<sup>83</sup>.

---

<sup>78</sup> Первое заключение по Боснии и Герцеговине; Второе заключение по Польше.

<sup>79</sup> См. Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств и пояснительный доклад, N(1995)010, февраль 1995 года, пункт 70.

<sup>80</sup> Третье заключение по Австрии.

<sup>81</sup> Первое заключение по Грузии.

<sup>82</sup> Первое заключение по Дании.

<sup>83</sup> Третье заключение по Дании.

## ЧАСТЬ VI: ЯЗЫКОВЫЕ ПРАВА И ОБРАЗОВАНИЕ

### 1. Доступ к образованию

68. Статья 12 Рамочной конвенции требует от государств-сторон содействовать равному доступу к образованию на всех уровнях для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам<sup>84</sup>. Однако язык может представлять собой значительный "сдерживающий фактор" и таким образом рассматриваться как важнейший аспект доступа ко всем уровням образования. Неблагоприятные условия и дискриминация могут возникать в результате исключения языков меньшинств из сферы образования, из-за отсутствия должных возможностей изучать иностранный язык (языки) и получать образование на них, и в результате сегрегации, то есть организации по признаку языка или на основе использования определенного языка, "специальных школ" или "специальных классов"<sup>85</sup>. Учебная программа в подобного рода классах зачастую может быть весьма сокращена по охвату, объему и качеству, по сравнению с официально установленной программой обучения. Неблагоприятные условия выражаются в более высоких уровнях неграмотности, низком уровне посещаемости школ, в высоких уровнях выпадения из школьной системы, отчужденности от школы, а также выражаться в значительной недопредставленности на уровне среднего и высшего образования лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Притом что Консультативный комитет особо озабочен в этой связи положением рома-цыган, развитие инклюзивной политики в сфере образования требует всеобщего внимания.

69. Власти должны учитывать также и демографические изменения, поскольку лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут мигрировать за пределы районов своего традиционного проживания (см. комментарии, относящиеся к статье 10.2). Необходимо гарантировать сохранение сетей школ на языке меньшинства на местах, а лицам, проживающим вне районов традиционного проживания, должны, когда это целесообразно, и там, где они проживают в значительном числе, предоставляться возможности изучать свой язык или получать образование на своем языке<sup>86</sup>. В качестве соблюдения условий, изложенных в статье 14 в отношении спроса на обучение языку меньшинства и значительному числу лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые в некоторых регионах могут различаться, то меры, принимаемые государствами для предоставления образования на языке меньшинства, должны быть гибкими, для того чтобы вполне соответствовать конкретной ситуации<sup>87</sup>. Что касается языков меньшинств, на которых говорит лишь небольшое число людей, то может существовать особая потребность в возрождении языка, например, благодаря созданию отдельных классов или через лингвистическое погружение. Таким образом, следует оценивать функции и потребности различных языков и носителей языков, для того чтобы установить объем "спроса" в соответствии со статьей 14.2. Помимо этого, требуется на равной основе удовлетворять запросы на обучение языку меньшинства. Отказы должны сопровождаться правом на юридическое обжалование<sup>88</sup>. Лингвистические навыки в сообществе носителей языка меньшинства могут быть самыми разными. Однако неприемлемо исключать учеников из доступа к

<sup>84</sup> Консультативный комитет посвятил свой Первый тематический комментарий образованию, предусмотренному Рамочной конвенцией, см. ссылку 3.

<sup>85</sup> Третье заключение по Хорватии. См. также дело "*D.H. и другие против Чешской Республики*", заявление № 57325/00, постановление от 7 февраля 2006 года, 13 ноября 2007 года <http://www.echr.coe.int/echr>.

<sup>86</sup> См., например, Третье заключение по Австрии.

<sup>87</sup> См. Первый и Второй тематический комментарий ККРК в сфере образования.

<sup>88</sup> Второе заключение по Украине.

образованию на языке меньшинства исключительно из-за их недостаточных навыков владения этим языком.

## **2. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ ОБУЧЕНИЯ ЯЗЫКАМ МЕНЬШИНСТВ И ПОЛУЧЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ НА НИХ**

### **2.1. Открытый и инклюзивный подход к языкам меньшинств в сфере образования**

70. Властям предлагается принимать подробные законодательные гарантии защиты и продвижения языков меньшинств в формальном и неформальном образовании, а также проводить регулярный мониторинг соблюдения юридических положений на практике. Консультативный комитет приветствует меры, которые распространяют гарантии, содержащиеся в статье 14, на другие группы, а также законодательство, которое включает дополнительные языки меньшинств. Особое внимание следует уделять языкам численно небольших меньшинств, таким как группы коренных жителей, а также их языкам, находящимся под особой угрозой<sup>89</sup>. Государства должны также рассматривать вопрос и о распространении гарантий на географически разбросанные меньшинства и их языки, такие как цыганский<sup>90</sup>.

71. Консультативный комитет высоко оценивает то, что обучение языку меньшинства часто предлагается в ответ на спрос на местах, и исходя из этого, поощряет проведение регулярного мониторинга таких запросов. Чисто пассивный подход со стороны властей, с учетом этого, не является адекватной реакцией; спрос на образование на языке меньшинства должен действительно стимулироваться благодаря информационно-пропагандистской работе среди родителей и молодежи и расширению существующих возможностей по изучению языка меньшинства. Родителям, принадлежащим к национальным меньшинствам, должна предоставляться возможность сделать информированный выбор о языковом образовании своих детей.

72. Право на обучение и развитие собственного языка меньшинства, как это предусмотрено в статье 14.1 Рамочной конвенции, не только связано с сохранением индивидуальной идентичности, но и образует важную основу для развития индивидуальных лингвистических знаний и изучения дополнительных языков<sup>91</sup>. Возможность изучать языки меньшинства является и важным фактором обеспечения равного доступа к образованию и достижению более полного и эффективного участия в жизни общества. Тем не менее, столь же важно, как это подчеркивается в статье 14.3, добиваться того, чтобы приобретались и должны знания официального языка (языков), поскольку отсутствие этого серьезно ограничивает возможности для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, эффективно участвовать в общественной жизни и может препятствовать их доступу к университетскому образованию<sup>92</sup>. Не должно быть взаимно исключающего выбора между изучением языка меньшинства или официального языка (языков), и власти должны поощрять многоязычные и использующие двойные носители модели образования, которые охватывают детей из группы большинства и меньшинства и в которых уделяется внимание детям, растущим в двуязычной среде или в "смешанных" семьях<sup>93</sup>. Двуязычное или многоязычное образование, открытое для учащихся из всех лингвистических групп, в том числе меньшинства и большинства, может, помимо

<sup>89</sup> Третье заключение по Российской Федерации.

<sup>90</sup> Второе заключение по Испании.

<sup>91</sup> Верховный комиссар по национальным меньшинствам ОБСЕ, Гаагские рекомендации, 1996.

<sup>92</sup> См., например, Первое заключение по Грузии.

<sup>93</sup> Первое заключение по Сербии и Черногории; Первое заключение по Норвегии.

значительных когнитивных преимуществ для отдельных лиц, содействовать межкультурному пониманию и сотрудничеству.

73. Возможности преподавания и обучения языкам меньшинств или на языках меньшинств значительно различаются в зависимости от конкретных параметров ситуации на местах: двуязычные и многоязычные школы могут предоставлять обучение на языке меньшинства параллельно обучению на официальном языке; классы языка меньшинства могут включаться в государственную систему образования; или же могут создаваться частные школы с преподаванием на языке меньшинства или "воскресные классы" в сообществах, при поддержке или без поддержки со стороны соседних государств или государства-стороны<sup>94</sup>. Консультативный комитет приветствует включение языков меньшинств в государственную систему школьного образования и в обязательную учебную программу, в том числе и языков малочисленных меньшинств. Школы должны также предоставлять образование на цыганском языке или возможности его изучения, когда это целесообразно<sup>95</sup>. Особое внимание в этой связи следует уделять Рамочной учебной программе для цыган, подготовленной Советом Европы<sup>96</sup>. Помимо этого, Консультативный комитет приветствует и частные или общественные инициативы, которым оказывают поддержку власти.

74. Может возникать ряд проблем в отношении возможностей изучения языка меньшинства, в том числе в связи с недостаточным количеством учебных часов для изучения языка меньшинства или преподавания на нем, или при организации занятий, вне обычного школьного расписания, в связи также с высокими количественными порогами для создания классов с обучением на языке меньшинства, отсутствием учителей или учебных или методических материалов, или недостаточным количеством классов в связи с закрытием или слиянием школ в деревнях. Это вызывает вопросы совместимости со статьей 14.2, даже в тех случаях, когда организуется транспорт в альтернативные школы и когда он финансируется властями<sup>97</sup>. В частности, с представителями меньшинств необходимо эффективно консультироваться в отношении всех изменений, связанных с реформами образования или децентрализацией, поскольку зачастую они напрямую и негативно влияют на возможности обучения языку меньшинств. В тех случаях, когда школы сливаются, могут быть предприняты, например, усилия по сохранению различных языковых классов в одной школе или развитие двуязычных или многоязычных методик преподавания для сокращения отрицательных последствий в отношении сообществ меньшинств.

75. Для развития навыков языка меньшинств как дополнительного преимущества для его носителей, независимо от того, принадлежат ли они к меньшинству или нет, следует обеспечивать преемственность в доступе к преподаванию и обучению языкам меньшинств и на этих языках, причем на всех уровнях образования – от дошкольного до высшего образования и образования для взрослых. Особо слабые места в предложении образования на языке меньшинств часто наблюдаются на дошкольном уровне, а также на уровне средней школы. Отсутствие стимулов или недостаточные возможности на уровне дошкольного, среднего или высшего образования могут серьезно уменьшить привлекательность образования на языке меньшинств на уровне начального образования. Особое препятствие заключается также в проведении выпускных экзаменов в средней школе или вступительных экзаменов в университеты

<sup>94</sup> См. также Первый тематический комментарий ККРК по образованию.

<sup>95</sup> Третье заключение по Венгрии; Третье заключение по Кипру; Третье заключение по Хорватии; Второе заключение по Польше.

<sup>96</sup> *Рамочная учебная программа для цыган*. Отдел языковой политики, Совет Европы, Страсбург, 2008, подготовлена в сотрудничестве с Европейским форумом рома-цыган и странствующих.

<sup>97</sup> Третье заключение по Германии.

только на официальном языке, поскольку это может сократить возможности для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, получить доступ к высшему образованию и тем самым негативно сказаться на их последующих профессиональных возможностях. Поскольку вступительные экзамены в университетах как правило не разрабатываются в многоязычных целях и не приспособлены к потребностям и навыкам носителей языка меньшинств, они могут препятствовать научному изучению языков меньшинств на самом высоком уровне их овладения. Это, в свою очередь, уменьшает распространение и функциональность языка меньшинства в общественной жизни. Исходя из этого, Консультативный комитет неоднократно приветствовал предоставление доступа к университетскому образованию на языках меньшинств как важный вклад в развитие и престиж языков меньшинств в стране<sup>98</sup>.

## 2.2. Средства для обеспечения полного соблюдения прав на образование

76. Для обеспечения высокого качества образования на языках меньшинств и изучения языков меньшинств, необходимо развивать соответствующие школьные учебные программы и стандарты, а также методику преподавания и разрабатывать адаптированные материалы. Особо важный аспект в обеспечении качества образования на языках меньшинств и обучения языкам меньшинств – это подготовка учителей. Чрезвычайно важно, чтобы готовилось достаточное число преподавателей, работающих на языках меньшинств, и чтобы у такого обучения было должное качество, обеспечивая подготовку учителей для всех уровней образования, в том числе и на уровне начального образования или на уровне детского сада. Во многих ситуациях от этих учителей требуется работать в двуязычном или трехязычном контекстах. Учитывая трудности в наборе и подготовке учителей языков меньшинств, способных работать в таких условиях, Консультативный комитет приветствует и поощряет разработку современных и интерактивных методологий, которые адаптированы к многоязычной среде обучения.

77. Консультативный комитет рассматривает наличие учебников на языках меньшинств как предварительное условие для повышения интереса среди учащихся и родителей к обучению на языке меньшинства и как необходимый аспект обеспечения качественного образования. Сознвая высокую стоимость подготовки материалов при небольших масштабах распространения, Консультативный комитет полагает, что такие материалы должны быть бесплатными или по крайней мере не более дорогими, чем материалы на языках большинства. Отсутствие таких учебных материалов наблюдается зачастую особенно на уровне среднего образования. Важно, чтобы содержание и используемый язык отвечали конкретным потребностям соответствующих групп меньшинства, в том числе в области особой терминологии технических предметов на языке меньшинства, при этом приоритет должен отдаваться материалам, разрабатываемым в стране. Материалы, подготовленные в соседних государствах, могут также утверждаться и распространяться, когда это целесообразно<sup>99</sup>. В статье 17 Рамочной конвенции содержится конкретный призыв к сотрудничеству в этой форме. Однако следует уделять внимание риску того, что это может привести к созданию параллельных систем образования, что может угрожать социальной сплоченности<sup>100</sup>.

78. Помимо этого, следует поощрять меры по привлечению учащихся к изучению языков меньшинств или учиться на языках меньшинств, например, путем выделения мест в университетах или упразднения ограничивающих квот<sup>101</sup>. Исследования в сфере языков меньшинств и лингвистической практики призваны сыграть особую роль с

<sup>98</sup> См., например, Третье заключение по Румынии (для ограниченного распространения).

<sup>99</sup> Третье заключение по Кипру; Третье заключение по Хорватии.

<sup>100</sup> Второе заключение по Боснии и Герцеговине.

<sup>101</sup> Третье заключение по Германии.

целью развития качественного преподавания, а также методов обучения и дидактических материалов. Это имеет столь же важное значение для разработки терминологии, развития устных и письменных переводов. В этой области властям предлагается уделять особое внимание языкам численно малых или разрозненных меньшинств, когда эти языки находятся в процессе кодификации<sup>102</sup>. В этой связи следует уделять внимание тому, чтобы процесс кодификации не "замораживал" язык и что мнения носителей языка оставались главным для понимания этого языка.

### **2.3. Обеспечение равновесия между языками большинства и меньшинства в образовании**

79. В статье 12 Рамочной конвенции содержится призыв принимать конкретные меры с целью поощрения знаний о языках меньшинства и большинства. Язык играет важную роль в содействии интеграции, взаимному уважению между группами и социальной солидарностью. Это подразумевает не только предоставление языкового образования для членов сообществ национальных меньшинств, но и образования на языках меньшинств или обучения этим языкам на благо носителей языка большинства и общества в целом. Возможность для носителей языка большинства изучать языки меньшинств, и особенно возможность получать двуязычное и многоязычное образование для всех может укреплять межкультурное понимание и сотрудничество<sup>103</sup>. В рамках образования на протяжении всей жизни это включает и образование для взрослых. Когда государство принимает меры по содействию официальному языку (языкам), весьма важно, чтобы это сопровождалось мерами по защите и развитию языков меньшинств, иначе такая практика может привести скорее к ассимиляции, чем к интеграции.

80. С другой стороны, отсутствие знания официального языка (языков) может ограничить возможности равного участия в жизни общества, доступ к высшему образованию и доступ к занятости. В результате этого, родители могут предпочитать направлять своих детей в школы для большинства населения, поскольку для них будет представляться, что это дает более широкие возможности интегрироваться в обществе и получить рабочее место с должной оплатой. Исходя из этого, школы, где образование дается на языке меньшинства, должны обеспечивать должное развитие знаний официального языка (языков). При этом необходимо предупреждать снижение общих образовательных стандартов в результате политики, когда вдруг вводится больший объем обучения официальному языку. Определенный риск может возникнуть тогда, когда преподавателей языка меньшинства призывают обучать на официальном языке, без должной поддержки и подготовки<sup>104</sup>. Реформы образования, направленные на содействие расширению преподавания официального языка в школах, где преподавание ведется на языке меньшинства, должны осуществляться постепенно и гибко, обеспечивая адаптацию к потребностям учителей и учащихся. В этой связи важно проводить в течение всего процесса реформы регулярный мониторинг качества предоставляемого образования. Это должно осуществляться на основе тесных консультаций с представителями руководства школы, организациями учителей и родителей.

81. Консультативный комитет поддерживает разработку двуязычных или многоязычных моделей преподавания как часть обязательной школьной учебной программы<sup>105</sup>. В идеале, если это позволяет ситуация, можно принимать такие подходы, основанные на двойных носителях, в рамках которых языки меньшинства и

<sup>102</sup> Третье заключение по Норвегии.

<sup>103</sup> См. также Первый тематический комментарий ККРК по образованию.

<sup>104</sup> Третье заключение по Эстонии.

<sup>105</sup> Третье заключение по Венгрии; Первое заключение по Швеции; Второе заключение по Швейцарии.

большинства представлены на равной основе. В некоторых конкретных ситуациях, однако, может быть также полезно продвигать один или другой язык для того, чтобы сбалансировать различия в престиже языка, гарантировать права носителей языка численно небольших групп меньшинства и учитывать законные потребности родителей и детей, которые защищены на основании Рамочной конвенции. Подходы, основанные на двойных носителях, могут быть реализованы благодаря альтернативному использованию языков, в зависимости от дней недели или предмета, или благодаря применению модели "один учитель – один язык". Когда языки определяются предметами, то языки меньшинств не должны ограничиваться темами культуры или истории. Консультативный комитет рекомендует, чтобы власти, на основе тесных консультаций с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, разрабатывали комплексную долгосрочную стратегию по содействию развитию многоязычных подходов в политике в сфере образования<sup>106</sup>.

#### **2.4. Содействие лингвистическому многообразию и межкультурному образованию**

82. Школьное образование должно в полной мере отражать лингвистическое и культурное многообразие общества и тем самым продвигать ценности толерантности, межкультурного диалога и взаимного уважения. Поэтому в дополнение к образованию на языках меньшинств и изучению языков меньшинств, обязательная программа должна включать информацию об истории и вкладе меньшинств в культурное наследие и общество государства-стороны. Такое образование не должно ограничиваться районами традиционного проживания национальных меньшинств, для того чтобы осознание и уважение лингвистического многообразия общества поощрялось в стране с самого юного возраста и далее. В этой связи Консультативный комитет приветствует использование таких карт для преподавания истории и географии, в которых указываются регионы, имеющие историческое значение для национальных меньшинств, и содержатся местные названия на языках меньшинств. Кроме того, Комитет подчеркнул важность внедрения мультиперспективности в преподавание истории<sup>107</sup>.

83. В контексте социальной сплоченности Консультативный комитет приветствует инициативы по привлечению детей из других сообществ для обучения в школах с языками меньшинств, в качестве средства обучения и преподавания, рассматривая это как меры по поощрению межкультурных и трансграничных контактов и содействию обучению языкам через программы частичного или полного погружения. При развитии подобных межкультурных подходов важно, чтобы не только структура системы образования (такие методы, как диверсифицированные классы, школы и советы школьной администрации), но также и само содержание образования содействовали ценностям взаимного уважения и межэтнического понимания, учитывая при этом другие аспекты идентичности, такие как религия, географическое расположение или гендерный фактор<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> См. также Первый тематический комментарий ККРК по образованию.

<sup>107</sup> Третье заключение по Эстонии.

<sup>108</sup> См. также Первый тематический комментарий ККРК по образованию.

## ЧАСТЬ VII ЯЗЫКОВЫЕ ПРАВА И УЧАСТИЕ

84. Право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в общественных делах, как это предусмотрено в статье 15, рассматривается как важнейшее положение Рамочной конвенции, которому Консультативный комитет посвятил свой Второй тематический комментарий<sup>109</sup>. Эффективное участие является основным условием для полной реализации других прав, которые защищаются на основании Рамочной конвенции, это содействует межкультурному диалогу и социальной сплоченности. Однако все эти аспекты участия могут вызывать проблемы для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам из-за языковых барьеров. Поэтому эта Глава о языковых правах и участии касается соображений, которые важны и для других глав данного Тематического комментария, таких как вопросы равенства и недискриминации, использование языков меньшинств в общественной жизни, а также обучение на языках меньшинства и официальных языках и изучение этих языков.

85. Вопросы языков и законодательство о языках зачастую имеют особое значение для сообществ меньшинств и могут вызывать напряженность в обществе. С учетом этого, необходимо учитывать две равные по значимости цели: гарантии и уважение использования языков меньшинств, с одной стороны, и социальная сплоченность, с другой. Во втором случае речь часто идет об одном официальном языке. Консультативный комитет в ряде соответствующих Заключений по странам подтвердил законность цели продвижения официального языка, поскольку он играет весьма важную роль в достижении сплоченных обществ и поощрения эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественной жизни. Знание официального языка способствует самоидентификации как жителя и активного гражданина государства, и поэтому оно необходимо для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, для того чтобы эффективно участвовать в жизни общества. С другой стороны, как упоминалось выше, свободное владение официальным языком и предоставление конкретных лингвистических прав лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, не является взаимоисключающим. Все планы или меры по укреплению официального языка должны обсуждаться своевременно и в рамках консультаций с общественностью. Это должно включать активное участие представителей национальных меньшинств, для обеспечения того, чтобы права языка меньшинства были эффективно защищены.

### 1. ЯЗЫКОВЫЕ ПРАВА И ЭФФЕКТИВНОЕ УЧАСТИЕ В КУЛЬТУРНОЙ, СОЦИАЛЬНОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

86. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, зачастую сталкиваются с более значительными трудностями, чем другие, в доступе к рынку труда, образованию и профессиональной подготовке, жилью, здравоохранению и другим социальным услугам. Эти трудности, помимо прочего, часто связаны с языковыми барьерами, связанными с недостаточным владением официальным языком<sup>110</sup>. Такая ситуация может быть еще хуже в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые, в силу низкого качества образования на языке меньшинства, завершают обучение лишь с ограниченными знаниями языка меньшинства и без достаточного овладения официальным языком. В большинстве случаев

<sup>109</sup> Консультативный комитет посвятил свой Второй тематический комментарий эффективному участию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в общественных делах, см. примечание 4.

<sup>110</sup> См., например, Первое заключение по Грузии.

высококачественное образование и свободное владение официальным языком являются предварительным условием для эффективного участия в культурной, социальной и экономической жизни. Обучение официальному языку лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, должно поощряться для всех возрастных групп, включая и те, которые уже участвуют в государственном или частном секторе занятости. В частности, в государствах, где были внедрены новые официальные языки, власти должны делать привлекательным для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, изучение нового официального языка, например, предлагая возможности карьеры для лиц, которые говорят на официальном языке и языках меньшинств.

87. Чрезмерные требования владения официальным языком (языками) для занятия определенных должностей или получения конкретных товаров и услуг может, однако, необоснованно ограничивать доступ к занятости и социальной защите лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам<sup>111</sup>. Исходя из этого, государства-стороны должны принимать эффективные меры по ликвидации любых несоразмерных ограничений в доступе к рынку труда. Что касается тех должностей, где владение официальным языком является законным требованием, требования о владении языком должны быть в каждом отдельном случае соразмерны преследуемым общественным интересам и не выходить за рамки того, что необходимо для достижения этой цели. Кроме того, до введения лингвистических требований необходимо организовывать языковые курсы и, где это необходимо, предоставлять целевую поддержку, для содействия изучению официального языка и предупреждения дискриминации или недостаточного участия сотрудников или кандидатов из числа лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам<sup>112</sup>.

88. Доступ к социальным пособиям и к некоторым общественным услугам и структурам не должен сталкиваться с препятствиями в результате необоснованных требований, связанных с языком или проживанием<sup>113</sup>. Информация и рекомендации в отношении общественных услуг и социальных учреждений должны быть легко доступны и быть в наличии, когда это целесообразно, на языках национальных меньшинств<sup>114</sup>. Медицинские и административные сотрудники, работающие в сфере здравоохранения и по уходу за пожилыми людьми в районах, где в значительном числе проживают лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны иметь возможность предоставлять услуги на языках меньшинств и должны также получать подготовку в отношении культурных и лингвистических традиций национальных меньшинств, для того чтобы эти сотрудники могли соответствующим образом реагировать на особые потребности этих меньшинств. В этой связи Консультативный комитет заявлял, что местные власти должны активно стремиться набирать должным образом квалифицированных сотрудников, имеющих необходимые лингвистические знания<sup>115</sup>. Помимо этого, совершенствованию общения может содействовать привлечение уполномоченных по вопросам здравоохранения или помощников, принадлежащих к национальным меньшинствам (или по крайней мере переводчиков, которые владеют языком меньшинства)<sup>116</sup>.

89. Кроме того, государства-стороны должны содействовать найму, продвижению по службе и закреплению в административных и публичных службах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и/или говорящих на языке (языках)

<sup>111</sup> См., например, Первое заключение по Азербайджану.

<sup>112</sup> См. Второй тематический комментарий ККРК об эффективном участии.

<sup>113</sup> См. выше.

<sup>114</sup> См. Третье заключение по Дании.

<sup>115</sup> Третье заключение по Эстонии; Третье заключение по Швеции (для ограниченного распространения).

<sup>116</sup> См. Второй тематический комментарий ККРК об эффективном участии.

национальных меньшинств, как на национальном, так и на местном уровне. Чрезвычайно важно, чтобы эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и/или говорящих на языке (языках) меньшинства, обеспечивалось в административных органах, включая полицию, и в судебных органах, для того, чтобы сделать эффективным право использовать языки меньшинства в контактах с органами власти. Кроме того, соответствующее присутствие языков меньшинств в общественной и официальной жизни помогает обеспечивать, чтобы язык меньшинства развивал или поддерживал достаточный престиж для того, чтобы сделать привлекательной цель изучения его как для молодых людей, принадлежащих к национальным меньшинствам, так и для большинства. Для этого владение языком меньшинства должно всегда рассматриваться как преимущество и, в районах традиционного размещения, даже как требование при найме на государственную службу.

## 2. ЯЗЫКОВЫЕ ПРАВА И ЭФФЕКТИВНОЕ УЧАСТИЕ В ОБЩЕСТВЕННЫХ ДЕЛАХ

90. Консультативный комитет признает, что федеральная структура, децентрализация и различные системы автономии могут представлять преимущества для лиц, принадлежащих к меньшинствам<sup>117</sup>. Например, меры в сфере культурной автономии могут быть направлены на то, чтобы делегировать организациям национальных меньшинств важные полномочия в сфере культуры, языка или образования меньшинства. Когда такие меры принимаются, в конституционных и законодательных положениях должны быть четко определены характер и сфера действия системы автономии. При этом законодательство должно четко определять отношения между соответствующими государственными учреждениями, а также систему их финансирования<sup>118</sup>. Разграничение ответственности между разными уровнями управления не может быть основанием для отказа в проведении политики, направленной на содействие условиям для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, для развития их культуры и языка, поскольку именно центральное правительство страны несет полную ответственность за соблюдение своих международных обязательств в этой области, в том числе и тех, которые содержатся в Рамочной конвенции<sup>119</sup>.

91. При разработке реформ, направленных на изменение административных границ, власти должны консультироваться с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, таким образом, чтобы они могли анализировать возможное влияние этих реформ на соблюдение лингвистических прав меньшинств. В любом случае не должны приниматься какие-либо меры, направленные на сокращение доли населения в районах, в которых проживают лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, или по ограничению прав, защищаемых на основании Рамочной конвенции. В небольшом числе стран Консультативный комитет рассмотрел положение лиц, принадлежащих к большинству населения, которые проживают в тех районах страны, где они составляют меньшинство. Лингвистические права этих лиц, проживающих в так называемой ситуации "большинство в меньшинстве", требуют, по мнению Консультативного комитета, гарантий, аналогичных тем, которые предоставляются лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам<sup>120</sup>. Комитет пришел к выводу, например, что в этих ситуациях должны применяться сокращенные пороги в отношении минимального количества учеников в классе, как они применяются в

<sup>117</sup> См. также Рекомендации Верховного комиссара по правам человека ОБСЕ Лунда, 1999 г.

<sup>118</sup> См. Второй тематический комментарий ККРК об эффективном участии.

<sup>119</sup> Третье заключение по Италии.

<sup>120</sup> Аналогичный подход необходимо использовать и в отношении так называемых ситуаций "меньшинство в меньшинстве".

школах на языке меньшинства, для того чтобы можно было эффективно предоставлять образование на "фактическом" языке меньшинства и обучение ему<sup>121</sup>.

92. Государства-стороны должны обеспечивать, чтобы все политические партии, представляющие или включающие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, имели равные возможности в ходе избирательных кампаний. Это может подразумевать размещение объявлений о выборах на языках меньшинства. Властям следует также рассматривать возможности использования языков меньшинства в программах общественного теле и радиовещания, посвященных избирательным кампаниям, и на бюллетенях голосования или других избирательных материалах в районах, в которых проживают лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, как традиционно, так и в значительном числе. Требования о владении языком, предъявляемые кандидатам на парламентских и местных выборах, могут вызывать вопросы совместимости со статьей 15 Рамочной конвенции, поскольку они негативно влияют на участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественных делах<sup>122</sup>. В частности, в избираемых на местах органах возможность использовать языки меньшинств может позволить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, более эффективно участвовать в процессе принятия решений. Консультативный комитет приветствовал усилия по обеспечению того, чтобы языки меньшинств использовались в работе государственной администрации в тех районах, в которых проживает значительное число лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам<sup>123</sup>.

93. Право на использование языков меньшинств свободно, устно и в письменной форме, в частной жизни и публично, а также в отношениях с административными органами власти, является и значительным фактором, который содействует участию в общественных делах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, особенно в тех районах, в которых лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, проживают традиционно или в значительном числе. Возможность использования языков меньшинств в отношениях с административными органами часто может содействовать более эффективному обмену мнениями по вопросам, непосредственно затрагивающим национальные меньшинства, в то время как исключительное использование официального языка (языков) может серьезно препятствовать эффективным консультациям и участию этих меньшинств. Поэтому столь важно обеспечивать, чтобы сообществам меньшинств предоставлялись необходимые услуги в области устного или письменного перевода, когда, например, обсуждаются соответствующие законопроекты, для обеспечения того, чтобы у представителей меньшинств была эффективная возможность отразить в них те вопросы, которые вызывают у них озабоченность. Помимо этого, необходимо создавать гарантии для обеспечения того, чтобы консультативные механизмы для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, такие как консультативные советы, в полной мере обрабатывали мнения, высказываемые со стороны представителей меньшинства, и эффективно учитывали их в процессе принятия решений.

---

<sup>121</sup> Третье заключение по Финляндии; Третье заключение по Эстонии; Третье заключение по Румынии (для ограниченного распространения).

<sup>122</sup> Первое заключение по Грузии.

<sup>123</sup> Третье заключение по Эстонии; Второе заключение по Украине.

## ЧАСТЬ VIII ВЫВОДЫ

94. Ратифицировав Рамочную конвенцию, государства-стороны договорились “поощрять создание благоприятных условий, позволяющих обеспечить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможности поддерживать и развивать свою культуру, а также сохранять основные элементы их самобытности”, включая язык. В данном Комментарии подводится итог толкования Консультативным комитетом положений Рамочной конвенции, связанных с языком, с целью предоставления долгосрочных рекомендаций по совершенствованию соблюдения принципов Рамочной конвенции. Комментарий обращен к органам власти, руководителям, представителям меньшинств, должностным лицам, неправительственным организациям, научным исследователям и другим заинтересованным участникам. В нем излагаются советы и практические рекомендации по содействию развитию сплоченного общества, при подготовке законодательства и разработке политики, относящихся к языковым правам лиц, принадлежащих к меньшинствам.

95. Права меньшинств, как они излагаются в Рамочной конвенции, и развиваются в дальнейшем в рамках процесса мониторинга, требуют инклюзивной языковой политики. Это подразумевает, что у каждого человека имеется право выражать свои отличия и что эти отличия должны быть признаны. Однако такое признание не должно приводить к созданию застывшей идентичности. Поскольку язык тесно связан с идеологией и иерархическими отношениями, то выделение людей, принадлежащих к национальным меньшинствам, в изолированную категорию, может привести к отрицанию их равного статуса во взаимоотношениях в обществе. Признание различий должно основываться на полном и эффективном равенстве всех членов общества, независимо от их идентичности и языковой принадлежности. Содействие такому равенству требует принятия мер, позволяющих обеспечить равный доступ к ресурсам и правам – несмотря на различия – и добиться взаимодействия в обществе поверх этих различий.

96. Рамочная конвенция, являясь инструментом индивидуальных прав, сосредотачивается на отдельном носителе языка и его или ее правах и свободах, при взаимодействии в разных общественных контекстах. Таким образом, политика по выполнению Рамочной конвенции должна учитывать, что языковая принадлежность основывается на свободной самоидентификации и не является ни статичной, ни исключающей кого-либо. Помимо этого, конкретные положения ориентированы на группы лиц, ибо для развития их эффективного равенства комплексная политика по оказанию содействия полному развитию языковых прав должна охватывать все общество в целом.

97. Помимо общих принципов, связанных с полным и эффективным равенством и поощрением толерантности и взаимоуважительных межэтнических отношений, Рамочная конвенция содержит свод специальных предложений по секторам, которые и представляют собой ключ к сбалансированному развитию языковых прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, с одной стороны, и к прогрессу разнообразных обществ, с другой. Это включает СМИ (как общественные, так и частные, как традиционные, так и связанные с Интернетом), частное и публичное использование языков, образование и эффективное участие в обществе. Исходя из этого, в данном Комментарии в первую очередь рассматриваются именно эти области.

98. Для того чтобы внести свой вклад в общую цель продвижения социальной сплоченности, благодаря обеспечению гарантий прав и свобод лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, решения должны соответствовать положению каждого

национального меньшинства в конкретных условиях каждого государства-стороны. И поскольку происходят постоянные изменения, то меры, определенные государствами-сторонами для реагирования на некоторые обстоятельства, необязательно будут обеспечивать соблюдение стандартов Рамочной конвенции в будущем. С учетом этого, политика, законодательные основы и механизмы соблюдения Конвенции, прямо или косвенно затрагивающие языковые права лиц, принадлежащих к меньшинствам, должны постоянно подвергаться мониторингу, оценке и изменениям, на основе тесных консультаций с заинтересованными группами. Соответствующим образом, Консультативный комитет также будет, на последующих этапах мониторинга, проводить новую оценку государственных мер, связанных с языковыми правами, и далее развивать свои выводы. Как уже упоминалось во введении, данный Комментарий требуется рассматривать как живой инструмент, толкование которого должно развиваться по мере развития мониторинга на основании Рамочной конвенции. \*\*\*