

Ирина Власюк,
Дженнифер Крофт*

НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА И ИНТЕГРАЦИЯ РАЗНООБРАЗНЫХ СООБЩЕСТВ: ПОДХОД ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОБСЕ ПО ДЕЛАМ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

Верховный Комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств

Решением, принятым в Хельсинки в июле 1992 года, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) учредила пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ), призванного способствовать предотвращению конфликтов, в которые вовлечены национальные меньшинства, по возможности на самом раннем этапе. Этот шаг во многом представлял собой реакцию на положение, сложившееся в бывшей Югославии, которое, по мнению некоторых, грозило повториться в других странах Европы – особенно, осуществляющих переход к демократическому общественному устройству – и подорвать тем самым надежды на достижение мира и процветания, выражением которых была принята главами государств и правительств в ноябре 1990 года Парижская хартия для новой Европы.

Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств на сегодняшний день является г-жа Астрид Турс, которая вступила в должность в 2013 году. В предыдущие годы этот пост занимали известные дипломаты Макс ван дер Стул, Рольф Экеус и Кнут Воллебек.

В качестве инструмента предупреждения конфликтов ВКНМ не вовлечена в решение всех возможных вопросов, связанных с национальными меньшинствами. Она не является омбудсменом, защищающим права национальных меньшинств, и не расследует конкретные случаи нарушения прав человека. Она является Верховным комиссаром ОБСЕ *по делам национальных меньшинств*, а не *для* национальных меньшинств. Это предполагает, что Верховный комиссар занимается теми вопросами национальных меньшинств, которые затрагивают интересы безопасности, в то время как отдельные случаи нарушения прав лиц, принадлежащих к национальным меньшин-

ствам, прямо исключены из ее мандата.

Отличительной чертой деятельности Верховного комиссара является независимость в работе. Решение о работе над конкретной ситуацией оставляется на усмотрение ВКНМ и не требует получения согласия заинтересованного государства или органов ОБСЕ, принимающих решения, например Постоянного совета. Другая черта – это то, что ВКНМ работает конфиденциально, действуя средствами тихой дипломатии. Это позволяет ослабить любое подозрение или чувство стигматизации, которые власти конкретной страны могут испытывать ввиду вовлечения Верховного комиссара в порой весьма чувствительные вопросы. Во-вторых, это способствует установлению доверительных отношений и диалогу между странами и ВКНМ, которые воспринимают ВКНМ не как публичного критика, а как организацию дающую конструктивную оценку и рекомендации в режиме конфиденциального обмена мнениями.

Что такое национальные меньшинства?

Мандат Верховного комиссара не содержит описания или определения понятия «национальное меньшинство».

Действительно, в ОБСЕ и в международном праве в целом нет общего согласия о том, что следует понимать под понятием (национальное) меньшинство.

ВКНМ придерживается подхода, в соответствии с которым принадлежность лица к национальному меньшинству – предмет его личного выбора, и осуществление такого выбора не должно иметь никаких неблагоприятных последствий. Верховный комиссар считает, что существование меньшинств – это вопрос факта, а не определения. За годы работы Верховные комиссары определили некоторые объективные критерии, позволяющие идентифицировать меньшин-

* Ирина Власюк советник Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств.
Дженнифер Крофт советник Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств.

ства: это группа, которую от большинства отличают языковые, этнические или культурные особенности и которая обычно не только стремится сохранять свою идентичность, но и старается придать ей более сильное выражение.

На практике определение понятия «национальное меньшинство», которое каждое государство применяет в своей юрисдикции, остается, в определенной мере, на его усмотрении; соответственно, в регионе ОБСЕ существуют существенные различия между этими определениями. Однако из этого не следует, что государства полностью свободны принимать решения о том, что та или иная группа является меньшинством. Для пользования правами меньшинств не требуется официального правового признания той или иной группы меньшинством со стороны государства.

Извлеченные уроки

За более чем двадцать лет работы Верховные комиссары¹ смогли выявить ряд вопросов, вновь и вновь обращавших на себя внимание во многих странах, которыми приходилось заниматься. Среди них – вопросы образования для представителей меньшинств и проблема использования языков меньшинств, представляющие особую важность для сохранения и развития самобытности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и эффективные формы участия национальных меньшинств в управлении государством. Было выработано три пакета рекомендаций: Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств в области образования (1996 год), Ословские рекомендации о языковых правах национальных меньшинств (1998 год) и Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни (1999 год). Две последующие публикации – Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании (2003 год) и Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе (2006 год) – затрагивают конкретные проблемы, с которыми сталкиваются многие государства при обеспечении доступа меньшинств к телерадиовещанию на их языке и при организации эффективной полицейской деятельности в этнически разнообразных обществах. Больцанские/Боценские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях, выпущенные в 2008 году, касаются условий и ограничений, в рамках которых государства могут поддерживать меньшинства, проживающие в других странах. Все вопросы, затрагиваемые этими публикациями, непосредственно связаны с усилиями Верховных комиссаров по снижению напряженности и предотвращению межэтнических конфликтов.

Подход ВКНМ к вопросам интеграции

Обращая внимание на ситуации, относящиеся к ее мандату, Верховный комиссар не пытается искать универсальных решений. Каждый случай оценивается с учетом специфического контекста и присущих ему особых характеристик. Тем не менее, опыт работы ВКНМ позволяет сделать некоторые обобщения, в том числе в вопросах интеграции.

Опыт работы ВКНМ в разных странах показывает, что разнообразие само по себе не является причиной увеличения напряженности и насилия. Ни один из многочисленных этнических конфликтов, развивавшихся в Европе по окончании холодной войны, не был неизбежен. Они являются следствием политического выбора, который мог бы быть иным. Корни такого рода конфликтов часто лежат в отрицании основных прав и в системном исключении и отчуждении целых сообществ. Именно поэтому защита прав человека, в том числе прав меньшинств, неразрывно связана с сохранением мира и стабильности как внутри государств, так и между ними.

Государства обязаны гарантировать равные возможности для участия в экономической, социальной, культурной и политической жизни общества каждому, независимо от того, принадлежит ли это лицо к большинству или меньшинству. Кроме того, государства имеют практический интерес в обеспечении равных возможностей для участия.

Изречение «профилактика – лучшее лечение» несомненно имеет значение в контексте межэтнической напряженности.

Низкий уровень участия исключенных или маргинализированных групп часто ведет к прямым и косвенным издержкам для общества, так как сокращается вклад в производство общественного блага и увеличиваются расходы, связанные с реализацией мер для преодоления многочисленных последствий такого исключения и маргинализации.

Однако, все следующие друг за другом Верховные комиссары также установили, что только признания и аккомодации культуры, идентичности и политических интересов меньшинств, а также поощрения участия всех в жизни общества может быть недостаточно для обеспечения устойчивого и прочного мира.

В связи с этим Верховные комиссары также рекомендовали государствам принимать меры и осуществлять политику, направленную на содействие **интеграции и сплоченности разнообразных многонациональных обществ**. Такое понимание и подход были изложены в 2012 году в так называемых **Люблянских рекомендациях по интеграции разнообразных обществ**.²

Некоторые основные положения Люблянских рекомендаций по интеграции разнообразных обществ представлены ниже.

Во-первых, если разнообразные общества не имеют надлежущей политики интеграции, то существует опасность, что различные сообщества, особенно крупные и территориально сконцентрированные, могут становиться все более обособленными, с малым количеством общих интересов или вовсе не имея таковых, и не разделяя с другими чувства принадлежности данному обществу.

Такое разделение на параллельные сообщества представляет собой значительный риск для жизнеспособности и стабильности любого многонационального государства. Уровень разделения между сообществами может стать чрезмерным, нанося тем самым ущерб интеграции общества в целом, когда он достигает изоляции, иногда доходя до сегрегации. Это справедливо даже в случае, когда такое разделение вызвано самим сообществом. Например, языковые права в области образования для лиц, принадлежащих к меньшинствам, являясь существенной частью прав меньшинств, не должны приводить к созданию параллельных и невзаимодействующих сообществ в стране. Там, где целесообразно, и на основе подтвержденных фактов, власти должны вмешиваться с целью противодействия чрезмерному разделению и риску сегрегации, например, путем создания интегрированных школьных учебных программ или через регулирование жилищной политики в целях исключения появления сегрегированных жилых районов. Такая политика не должна необоснованно создавать помехи для уважительного отношения к национальным традициям и образу жизни, как предусмотрено стандартами по правам меньшинств.

Риск разделения на параллельные сообщества может быть уменьшен с помощью хорошо управляемого процесса интеграции, который может сыграть решающую роль в предотвращении перерастания напряженности в конфликт, а также быть предпосылкой для построения равноправного общества.

Во-вторых, ответственность за поддержку процессов интеграции и осуществление политики интеграции всегда лежит на государстве. Интеграция имеет прямое отношение к выполнению обязательств, порождаемых суверенитетом, в том числе по соблюдению прав человека и обеспечению надлежащего и эффективного управления и непосредственно влияет на общую стабильность любого многонационального общества. Опыт Верховного комиссара свидетельствует, что прочный мир, стабильность, внутренняя и внешняя безопасность и благополучие связаны с процессом создания условий для интеграции всех составных частей общества. Это означает, что государства защищают существующее в их обществах разнообразие

посредством политики, а также институциональных и правовых рамок, способствующих инклюзивности, признанию и взаимной аккомодации.

В-третьих, Люблянские рекомендации идут дальше, чем поддержка признания культуры, идентичности и политических интересов меньшинств, дополнительно рекомендуя государствам обеспечить налаживание контактов и взаимодействие между различными этническими сообществами. В контексте образования такие меры, как обмен между школами, где обучаются ученики, принадлежащие к меньшинству и большинству, могут способствовать взаимодействию и взаимопониманию. В области СМИ разрешение или даже поощрение использования многоязычного вещания, обеспечение субтитрами аудиовизуальных работ на языки меньшинств и с языков меньшинств являются примерами, способствующими взаимодействию, как в подготовке программ, так и в установлении контакта с аудиторией в разных языковых сообществах.

В-четвертых, интеграция – это динамичный процесс, который обеспечивает эффективное участие всех членов разнообразного общества в экономической, политической, социальной и культурной жизни. Важно отметить, интеграция – это, прежде всего, процесс, охватывающий всех членов общества, принадлежащих как к большинству, так и к меньшинству. Как таковой, он скорее всего ведет к постепенному приспособлению структур общества, что является закономерным результатом признания, взаимной аккомодации и активного вовлечения. Таким образом, интеграция должна включать целевую политику, направленную на достижение сбалансированного взаимодействия в обществе. Такая политика должна вовлекать в процесс взаимной адаптации, как большинство, так и меньшинство.

Примеры политики, направленной на большинство, включают разработку общеобразовательных учебных программ, содержащих информацию о меньшинствах и их вкладе в культуру и историю страны. Средства массовой информации также должны заботиться о том, какую лепту они могут внести, отражая этническое, культурное и языковое разнообразие общества при подготовке программ для населения в целом, а не только специализированных программ, адресованных меньшинствам.

С другой стороны, интеграция – это процесс, который должен способствовать развитию чувства принадлежности на общегосударственном и местном уровнях, которое разделяется всеми членами общества и является инклюзивным по своему характеру. Интеграция, как двусторонний процесс, может происходить только в том случае, если каждый принимает легитимность существования и роль общих институтов, а также степень принадлежности к общему

плюралистическому и разнообразному государству и обществу. Максималистские подходы, такие как неприятие легитимности государства, бойкот государственных институтов, отрицание многонационального или полиэтничного характера государства и общества, или поддержка ассимиляционной политики, противоречат интеграции.

Кроме того, эффективная интеграционная политика признает, что в разнообразных обществах, основанных на верховенстве права и политическом и институциональном плюрализме, нет никакого противоречия между наличием различающихся идентичностей и чувством общей принадлежности, разделяемым всеми членами общества, что включает в себя, но не ограничивается общими государственными институтами. Как следствие этого, государству необходимо обеспечить наличие такой политики, законодательства и механизмов, которые делают возможными и поддерживают выражение разнообразия и переговоры по его аспектам в рамках общей институциональной и законодательной базы. Для того, чтобы интеграция состоялась, индивиды и группы должны принять данные инструменты и способствовать их функционированию.

Это означает что, для поддержки процесса интеграции государства должны проводить политику, направленную на создание общества, в котором уважается разнообразие, и каждый человек, в том числе все члены этнических, языковых, культурных или религиозных групп, вносят свой вклад в создание и поддержание общей и инклюзивной гражданской идентичности. Как отмечалось выше, это достигается с помощью обеспечения каждому равных возможностей для участия в жизни общества и извлечения из этого пользы. Это требует от государства гарантированного соблюдения прав каждого и создания всем членам общества условий, чтобы они могли взять на себя свою долю ответственности. Общество в целом извлекает пользу из такой политики.

Несомненно, процесс интеграции общества может привести к изменениям в культурах большинства и меньшинства. Вот почему ВКНМ предпочитает говорить об *интеграции многонациональных обществ*, а не об интеграции меньшинства в конкретное общество. Кроме того, лица, относящиеся как к большинству, так и к меньшинству, должны признавать, что их идентичности – как и идентичность государства – могут меняться и развиваться, в том числе посредством контакта и обмена с другими группами.

Очевидно, что, в то время как основные стандарты прав человека распространяются на всех, эффективная политика интеграции в определенной степени должна быть специально приспособлена для решения проблем и удовлетворения потребностей различных групп меньшинств, находящихся в различ-

ных обстоятельствах.

Содержание политики интеграции может зависеть от целого ряда факторов. Среди них можно назвать такие факторы, как численные показатели, длительность проживания и географическая концентрация, а также специфических социальных, экономических и культурных потребностей наряду с другими соображениями.

И наконец, при разработке политики интеграции необходимо признавать тот факт, что индивидуальная идентичность может быть и все чаще является множественной (чувство обладания несколькими горизонтальными идентичностями; например, принадлежность к более чем одной этнической группе), многослойной (в одном индивиде сосуществуют и совмещаются различные идентичности этнические, религиозные, языковые, гендерные, профессиональные и т.п.), контекстной (контекст может определить, какая идентичность является преобладающей в данный конкретный момент) и динамичной (содержимое каждой идентичности и принадлежность к ней индивида меняется с течением времени).

Для создания и укрепления справедливой, стабильной и мирной демократии необходимо признать отличительные характеристики групп, а также осознать неоднородность и изменчивость внутри данных групп. Признание многомерного разнообразия, присущего обществам, группам и индивидуальным идентичностям должно пропитывать все законодательство и формирование политики интеграции. Это означает, например, что следует разрешать множественную идентичность и контекстуальную принадлежность, в том числе при переписи; что следует настоятельно рекомендовать не использовать закрытые списки с перечнем этнических групп; и что каждый человек должен иметь право менять свою принадлежность с течением времени.

Общества становятся богаче за счет разнообразия и вытекающего отсюда плюрализма, если отношения между группами (меньшинством и большинством), а также между группами и властями основываются на доверии, взаимном уважении, согласованном взаимодействии и активном вовлечении. Необходимо поощрять внутри- и межобщинные связи, являющиеся фактором, усиливающим сплоченность общества, снижающим напряженность и предотвращающим риск возникновения конфликта.

Поэтому очень важно, чтобы разнообразие признавалось посредством надлежащей правовой и институциональной базы. Признание того факта, что разнообразие обогащает общество подразумевает, что государства не должны определять себя через эксклюзивные и (моно-)этнические термины, как принадлежащие одной или нескольким конкретным этническим группам.

Заключение

Подход ВКНМ к вопросам интеграции, который нашел свое отражение в представленных в данной статье Люблянских рекомендациях по интеграции разнообразных обществ, имеет целью предложить варианты того, как государства могут работать для усиления интеграции и социальной сплоченности, одновременно рассматривая важный вопрос защиты и продвижения прав человека, включая права различных сообществ на защиту своей идентичности.

Конечно же, никакие общие рекомендации, относящиеся ко всем государствам, не могут дать конкретные ответы относительно содержания отдельно взятой государственной политики, так как ситуация в каждом из государств имеет свои особенности.

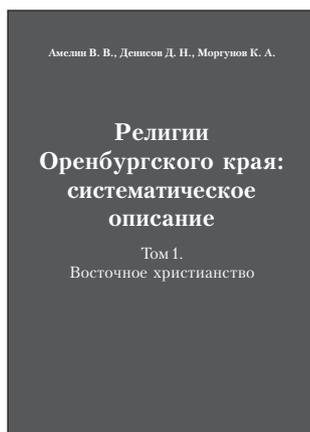
Несмотря на это, Люблянские Рекомендации содержат советы и выводы, которые могут быть актуальны в самых разных ситуациях.

Текст Люблянских Рекомендаций и других рекомендаций, упомянутых в данной статье, можно получить бесплатно в офисе ВКНМ, а также найти в электронном виде по адресу [http://www.osce.org/hcnm/](http://www.osce.org/hcnm).

Примечания:

¹ До г-жи Астрид Турс офис в прошлом возглавляли три других комиссара.

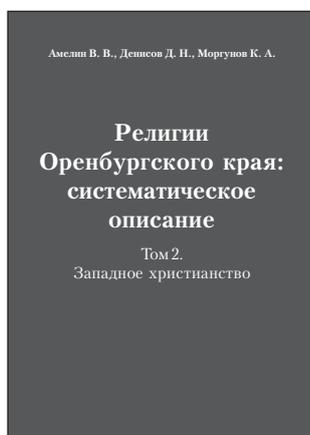
² <http://www.osce.org/ru/hcnm/111071?download=true>

В БИБЛИОТЕКУ ИСТОРИКА, ЭТНОЛОГА, ПОЛИТОЛОГА

Амелин В. В., Денисов Д. Н., Моргунов К. А.

Религии Оренбургского края: систематическое описание в 3-х томах. Том 1. Восточное христианство.
– Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2015. – 416 с., 144 ил.

В фундаментальном справочнике на широком круге архивных и других источников раскрывается история и современное положение в Оренбургском крае его конфессий и религиозных объединений. Первый том посвящён восточному христианству: православию, старообрядчеству, духовному христианству, Армянской Апостольской Церкви. Издание адресовано учёным, специалистам в области государственного и муниципального управления, а также всем интересующимся религиозной жизнью народов Южного Урала.



Амелин В. В., Денисов Д. Н., Моргунов К. А.

Религии Оренбургского края: систематическое описание в 3-х томах. Том 2. Западное христианство.
– Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2015. – 530 с., 203 ил.

В фундаментальном справочнике на широком круге архивных и других источников раскрывается история и современное положение в Оренбургском крае его конфессий и религиозных объединений. Второй том посвящён западному христианству: католицизму, различным течениям протестантизма (лютеранству, баптизму, меннонитам, адвентистам седьмого дня, пятидесятникам, харизматическим церквям, Новоапостольской Церкви), Свидетелям Иеговы, мормонам. Издание адресовано учёным, специалистам в области государственного и муниципального управления, а также всем интересующимся религиозной жизнью Южного Урала.

