

Семинар
“Взаимодействие между федеральными, региональными, местными органами власти и неправительственными организациями по обеспечению культурных и языковых прав национальных меньшинств”
Пятигорск, 2-3 марта 2010 г.

**Культурное и языковое многообразие в современной Европе:
понятия и соответствующие правовые рамки**
Борис Цилевич

Характерными чертами современного общества являются глобализация, возрастающая мобильность населения и интенсивность различных видов миграции, рост числа межэтнических браков, а также усилия по сохранению, развитию и возрождению культуры этнических, языковых и религиозных меньшинств. Поэтому так важна проблема отношения современного демократического государства к возрастающему культурному многообразию. Стратегия **аккомодации культурных различий** становится ключевым вопросом политики современного национального государства.

Можно ли сегодня говорить о неких **международных стандартах** в данной области – универсальных или региональных? Существуют ли общепризнанные «правила игры для государств, претендующих на признание в качестве демократий? На этот вопрос вряд ли можно дать однозначный ответ. Отдельные аспекты *политики многообразия* достаточно четко регулируются политическими соглашениями или даже юридически обязывающими международно-правовыми инструментами, в других областях разработка политики остаётся прерогативой государств.

Абсолютной точкой отсчёта признаны принципы **демократии и прав человека**. Однако **интерпретация** этих принципов сильно различается в конкретных ситуациях.

Кто участвует в определении стандартов политики многообразия?

В первую очередь - **государства**. Нормы международного права остаются, в принципе, результатом соглашения между государствами. Государство берет на себя обязательства добровольно, ратифицируя тот или иной международный договор. Существуют некоторые исключения из этого общего правила – например, концепция гуманитарной интервенции или весьма ограниченная область супранациональной юрисдикции.

Межправительственные организации тоже имеют определенное влияние. Процесс разработки стандартов не проходит «в вакууме». В распоряжении международных организаций есть достаточно эффективные рычаги воздействия на государства.

В отдельных случаях межправительственные организации могут иметь супранациональный суверенитет – например, директивы и регламенты ЕС являются обязательными для государств-членов даже в том случае, если само государство выступало против принятия данной нормы. За невыполнение этих

норм государство можно наказать – например, ощутимыми штрафами. Впрочем, кроме запрета дискриминации по признаку расы или этнического происхождения, юридически обязывающих норм ЕС в области культурного многообразия практически не существует, эти вопросы находятся в эксклюзивной компетенции государств.

Важную роль могут сыграть и **неправительственные организации**, гражданское общество. Используя эффективные механизмы лоббирования и гражданских кампаний, «третьему сектору» удалось добиться, например, изменения отношения международного сообщества к проблемам цыган в Европе: за последние 10 лет благодаря усилиям НПО появилось множество соответствующих программ и проектов, на решение «цыганской проблемы» выделяются огромные средства, а главное – радикально изменилось отношение европейских государств к этому вопросу.

Подходы и методы

Сегодня и в международном праве, и в социологической науке, и в дипломатии и практической политике наблюдается широкое разнообразие **понятийного аппарата и инструментария**, используемых для описания культурного многообразия.

Это могут быть **юридические концепции прав человека** (прав национальных меньшинств как их неотъемлемой составной части и/или концепции равенства и недискриминации), аппарат **конфликтологии**, политологические теории демократии в многообразных обществах. Помимо прочего, успешное управление многообразием имеет и выраженное экономическое измерение, так как (не)учет многообразия очевидно влияет на экономическую эффективность государства. Этот подход к управлению многообразием применялся в некоторых исследованиях, посвященных, в частности, языковой политике.

Политические декларации и рекомендации

В последние 20 лет приняты многочисленные декларации, заявления и рекомендации различных международных организаций. Они не имеют статуса юридически обязывающих документов. Как правило, такие декларации основаны на безоговорочном признании ценности культурного многообразия. Реально мыслящие политики, в отличие от сторонников «романтического национализма», признают, что культурно однородное общество в современной Европе – не более чем миф. Возможность существования «государства без меньшинств» - опасная иллюзия. Даже если пытаться достичь этнической или языковой однородности путем сецессии, то все равно в новых государственных образованиях появляются свои меньшинства.

Современный Европейский союз представляет собой нечто прямо противоположное идеалу культурной однородности, «государству без меньшинств» – фактически это, наоборот, некое квази-«государство без большинства». ЕС можно назвать союзом меньшинств, ведь ни одна этническая или языковая группа не составляет в нем большинства.

В ЕС декларируется равноправие всех официальных языков государств-членов. Эта достаточно дорогостоящая политика на практике все равно не способна обеспечить фактическое равенство языков. Более того, она углубляет неравенство между языками, которые в силу исторических обстоятельств получили статус официального в какой-то стране ЕС, и языками, такого статуса не имеющими (языками меньшинств или – в терминологии, принятой в ЕС – региональными или менее используемыми языками, *lesser used languages*). Парадоксальность этой ситуации особенно очевидна, если сравнить распространенность некоторых официальных языков ЕС и языков меньшинств – так, если на мальтийском языке, формально имеющем равный статус с английским или французским, говорит около 350 000 человек, то каталонский или русский, которые являются родными для нескольких миллионов граждан ЕС, официального статуса не имеют.

Тем не менее, сегодня можно говорить о том, что культурное многообразие стало **базовой ценностью** наряду со стабильностью и демократией.

В документах **Совета Европы** тезис о ценности культурного и, в частности, языкового многообразия встречается постоянно. Правда, во многих случаях возможны различные интерпретации – например, при разработке стратегии интеграции иммигрантов или языковой политики.

Ярким примером эффективной разработки и продвижения стандартов политики многообразия в рамках Совета Европы является **Европейская комиссия против расизма и нетерпимости** – ЕКРН (ECRI). Мандат ЕКРН включает регулярный мониторинг законодательства, политики и практики государств-членов Совета Европы в отношении борьбы с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью. Помимо публикации регулярных докладов о положении в конкретных странах, ЕКРН готовит и общие рекомендации по ключевым вопросам борьбы с расизмом – в частности, о специализированных государственных институтах для борьбы с расизмом и дискриминацией, об использовании статистических и социологических данных, о расизме в спорте и т.д.

В отличие от ряда других экспертных комитетов в структуре Совета Европы, также ведущих регулярный мониторинг, деятельность ЕКРН не основана на какой-то одной конвенции Совета Европы. ЕКРН не является *treaty body*, то есть органом, контролирующим исполнение определенного международного договора. Таким образом, ЕКРН делает свои оценки и выводы на основании широкого спектра международных инструментов как Совета Европы, так и ООН и ОБСЕ, включая и политические декларации.

Юридически обязывающие инструменты

Можно выделить три области, имеющих непосредственное отношение к рассматриваемому вопросу.

4.1. *Равенство и недискриминация*

Краеугольным камнем современной системы защиты прав человека, основанной на Всеобщей Декларации 1948 года, является **универсальность** прав человека. Все предыдущие системы были селективными – допускали, например, разные права для мужчин и женщин или ограничения политических прав по признаку имущественного положения. Поэтому неудивительно, что **запрет дискриминации** (общий или по различным конкретным признакам) включен в несколько базовых конвенций ООН.

Основным документом остается **Конвенция ООН о ликвидации расовой дискриминации**. Существенно, что понятие расовой дискриминации в этой конвенции трактуется расширительно – под таковой понимается любое *«различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни»*. Таким образом, можно сказать, что термин *расовая дискриминация* понимается как дискриминация на основе любого культурного различия.

В Европе наиболее детально разработанные инструменты и процедуры в данной области приняты в рамках ЕС. **Расовая директива ЕС** стала итогом длительной эволюции «европейской» концепции равенства - в значительной степени под влиянием идеологии, сформировавшейся в США в ходе реализации **стратегии десегрегации**. Сперва нормы ЕС предписывали равенство только по признаку пола (между мужчинами и женщинами) и только в одной области - занятости. Принятие Расовой директивы ознаменовало радикальное расширение области применения концепции равенства. Расовая директива в довольно ограниченном объеме допускает характерную для американского подхода стратегию *«позитивной дискриминации» (affirmative action)*. В то же время она вводит ключевое понятие **косвенной дискриминации**¹.

Основной документ Совета Европы - Европейская конвенция прав человека – содержит запрет дискриминации в ст.14. Эта норма запрещает дискриминацию не вообще, а лишь в отношении реализации прав, предусмотренных другими статьями Конвенции. Таким образом, эта статья может быть применена только в совокупности с какой-либо другой статьей Конвенции.

Шагом вперед стало принятие в ноябре 2000 года дополнительного Протокола 14 к Европейской конвенции прав человека, который содержит уже общий запрет дискриминации в любых решениях или действиях публичных властей. К сожалению, на конец 2009 года этот Протокол ратифицировали лишь 17 государств-членов Совета Европы (еще 20 подписали, но не ратифицировали).

¹ Когда формально нейтральное положение, критерий или правило на практике оказывается особо неблагоприятным для лиц, относящихся к определенной группе или обладающих определенными характеристиками.

4.2. Права меньшинств

При разработке универсальной системы защиты прав человека в рамках ООН после Второй мировой войны никаких специальных конвенций о правах меньшинств принято не было, хотя эта идея интенсивно обсуждалась. Решающим фактором стало то, что идея защиты меньшинств была в значительной степени дискредитирована Гитлером, использовавшим «договоры о меньшинствах», заключенные под эгидой Лиги Наций, как предлог для оправдания своей агрессии против Чехословакии – якобы для защиты судетских немцев. В течение долгого времени фактически единственной универсальной нормой оставалась ст.27 Международного пакта о гражданских и политических правах.

В период распада социалистической системы права меньшинств вновь оказались в центре внимания международного сообщества. Именно конфликты на этнической почве, вспыхнувшие в различных частях бывшей Югославии и СССР, а также в некоторых других государствах Европы, стали основной угрозой миру и стабильности на континенте. И основные принципы прав меньшинств были провозглашены не организацией, занимающейся правами человека (Советом Европы), а СБСЕ (вскоре переименованной в ОБСЕ – Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе) – в т.н. Копенгагенском документе, принятом в 1990 году.

Сам по себе Копенгагенский документ (как и принятая вскоре Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам) является не юридически обязывающей конвенцией, а политической декларацией. Однако провозглашенные в нем основные принципы были трансформированы в юридические нормы в принятой в 1994 году в рамках Совета Европы Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Считается, что Рамочная конвенция – исторически первый юридически обязывающий документ о защите меньшинств. Формально, впрочем, на несколько недель раньше Рамочной конвенции была принята аналогичная конвенция СНГ – к сожалению, этот документ, содержащий ряд важных норм, практически остался на бумаге.

Рамочная конвенция является «документом принципов» - она не регламентирует права меньшинств детально, оставляя право на определение конкретных форм и методов реализации общих норм за национальными государствами. Эти конкретные решения являются объектом мониторинга со стороны специального экспертного органа – Консультативного комитета (*Advisory Committee*), который рассматривает периодические отчеты государств об исполнении Конвенции, а также «теневые» отчеты неправительственных организаций и информацию, полученную из других источников.

Принципиальной слабостью механизма Рамочной конвенции является отсутствие возможности рассмотрения индивидуальных жалоб. Возникает серьезное противоречие: с одной стороны, права меньшинств, закрепленные в Рамочной конвенции, провозглашены неотъемлемой составной частью универсальных прав человека, с другой – в случае конкретного нарушения их невозможно непосредственно защитить в международном суде. Частично эту

проблему можно пытаться решать через национальную судебную систему – суды общей юрисдикции могут непосредственно применять нормы международных конвенций. Кроме того, Конституционный суд во многих случаях может аннулировать нормы национального законодательства, если они противоречат международным обязательствам государства.

Несмотря на скептические прогнозы многих экспертов, Рамочную конвенцию ратифицировало абсолютное большинство – 39 из 47 - государств-членов Совета Европы. Четыре государства ее подписали, но не ратифицировали, а еще четыре – даже не подписали.

4.3. Защита культурной идентичности

В этой области существует ряд конвенций, принятых, в частности, под эгидой ЮНЕСКО. Впрочем, говорить об их юридической обязательности сложно. Механизмы реализации норм таких документов – как правило, разнообразные международные и национальные программы и проекты, направленные на сохранение культурного наследия. На этих же принципах базируется и деятельность Европейского Союза, направленная на сохранение и развитие культурного многообразия в Европе.

В рамках Совета Европы основным документом в этой области является Европейская Хартия региональных языков или языков меньшинств. Специфика этого документа заключается в том, что именно языки - а не индивиды – являются объектом защиты. Таким образом, Хартия устанавливает некую *квази-правосубъектность* языков. Это предопределяет двойственный характер Хартии – с одной стороны, она обычно включается в список конвенций Совета Европы по правам человека, с другой – принципиально отличается от других таких конвенций.

Как и в случае Рамочной конвенции, специальный Экспертный Комитет рассматривает периодические отчеты государств и оценивает выполнение норм Хартии. В отличие от Рамочной конвенции, Хартия построена по *принципу меню*: каждый ее раздел предлагает список, из которого государство выбирает определенные обязательства при ратификации Хартии.

Сегодня Хартию ратифицировали 24 государства-члена Совета Европы, еще 9 государств ее подписали, но пока не ратифицировали.

Судебные прецеденты: решения Европейского суда по правам человека

Решения Европейского суда по правам человека имеют особо важное значение для интерпретации стандартов, ведь национальные государства обязаны их безоговорочно выполнять.

Интерпретация ряда статей Конвенции имеет важное значение для защиты прав, связанных с политикой многообразия.

В отношении защиты от дискриминации важный прецедент - дело D.H. против Чехии (2007), в котором Суд признал дискриминацией систематический перевод детей-цыган в специальные школы для отстающих в развитии.

Признание государством культурного многообразия в обществе непосредственно связано с базовым правом – свободой ассоциации (объединений). Нередко государство, исходя из политических соображений, не признает существования определенного меньшинства на своей территории и отказывается регистрировать организации этого меньшинства. Зачастую отказ обосновывается соображениями национальной безопасности - ведь если такое меньшинство с точки зрения закона не существует, то настаивать на его существовании – противозаконно. Подобные действия Европейский Суд квалифицировал как нарушение Конвенции, в частности, в ряде дел против Греции. В аналогичных приговорах по делам против Болгарии и Турции Суд, помимо свободы ассоциации, подчеркнул и право меньшинств на участие в политической жизни. В то же время Суд определил и границы использования этого права: так, в деле «Горжелик против Польши» Суд признал обоснованным отказ в регистрации ассоциации силезского меньшинства в качестве политической партии.

В ряде индивидуальных обращений в Европейский Суд написание имен и фамилий в соответствии с традициями оригинального языка рассматривалось как составная часть права на уважение частной и семейной жизни. Как правило, в этих случаях Суд не находил нарушений в действиях властей – в частности, в случаях, когда в бывших республиках СССР имена и фамилии преобразовывались (и искажались) в соответствии с правилами государственного языка нового независимого государства.

Более успешными были попытки использовать норму Конвенции о свободе слова для защиты права на радио- и телевизионное вещание на языках меньшинств. Суд фактически признал, что свобода слова относится не только к содержанию распространяемых идей и информации, но и к форме их распространения, включая язык. Таким образом, право меньшинства свободно распространять и получать информацию и идеи на своем языке защищено Европейской конвенцией. Практика Суда во многом помогла, в частности, добиться отмены дискриминационных языковых ограничений на частных радиостанциях и телевизионных каналах в Латвии.

В отношении использования языков в образовании в знаменитом «Бельгийском языковом деле» Суд решил, что государство не обязано обеспечивать обучение на языках меньшинств в публичной системе образования. Впрочем, это решение было принято в 1968 году, когда многих современных представлений и документов ещё не существовало. В то же время в деле «Кипр против Турции» Суд признал нарушением ст.2 Протокола 1 (право на образование) отсутствие греческих средних школ в северной части Кипра.

Таким образом, Страсбургский суд своими решениями определил ряд важных стандартов в области недискриминации и прав меньшинств. В то же время эти решения касаются лишь отдельных изолированных аспектов политики многообразия и не создают более или менее полной нормативной системы.

Перенос стандартов с международного уровня на национальный

Итак, сегодня система международных стандартов политики многообразия существует в основном на уровне политических деклараций, и лишь отдельные её элементы определены юридически обязывающими нормами, которые снабжены механизмами мониторинга, оценки и санкций за их нарушение.

Как осуществляется внедрение этих стандартов на национальном уровне?

В рамках ЕС это достигается за счет норм прямого действия (регламенты) и норм, которые необходимо транспонировать (перенять) – то есть внести соответствующие изменения в национальное законодательство (директивы).

Более распространенным механизмом является *политическая кондициональность*. Наиболее полно это проявилось в процессе расширения Совета Европы (позднее – и Европейского Союза).

Членство государства в Совете Европы обусловлено соответствием определённым стандартам, в первую очередь в отношении уровня демократии и защиты прав человека. После получения заявления о желании вступить в Совет Европы проводится оценка ситуации и формулируются условия вступления. При официальном принятии в Совет Европы формируется список обязательств кандидата с указанием конкретных сроков исполнения. Контроль за исполнением этих обязательств осуществляет, помимо специализированных экспертных органов, также Комитет по мониторингу ПАСЕ.

Важной особенностью подхода, основанного на политической кондициональности, является довольно быстрая **эволюция стандартов**. Например, после открытия к подписанию Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств ратификация этой конвенции стала обязательным условием для вступления в Совет Европы. Однако те государства, которые стали членами Совета Европы до принятия конвенции, ратифицировать ее не обязаны – не существует механизмов, с помощью которых их можно было бы заставить это сделать. Еще более наглядно положение в ЕС: все новые члены ЕС, принятые в 2004 и 2007 годах, ратифицировали Рамочную конвенцию, а ряд «старых» членов не только не собираются это делать, но и отвергает основные принципы этой конвенции (Франция, Греция).

Очевидно слабым местом политической кондициональности является политический, а не юридический характер мониторинга выполнения взятых обязательств. Интерпретация содержания взятых на себя обязательств далеко не всегда является однозначной и общепризнанной.

Следует отметить, что подход, основанный на политической кондициональности, применяется отнюдь не только к государствам - официальным кандидатам на вступление в Совет Европы (или ЕС). Так, ЕС постоянно включает в договоры о торговле и сотрудничестве с третьими странами статьи о санкциях, применяемых в случае, если одна из сторон нарушает права человека или демократические принципы (*conditionality*

clauses). Формально эти нормы симметричны, т.е. равной степени относятся к обеим договаривающимся сторонам. Но на практике они позволяют ЕС требовать от партнеров (в первую очередь, государств «третьего мира») соблюдения определенных демократических и правовых принципов, используя экономические рычаги в качестве стимула.

Естественно, помимо политической кондициональности, в распоряжении международного сообщества имеется целый ряд других рычагов. Но по-настоящему «сильные» меры воздействия (экономические санкции или даже вооруженное вмешательство, гуманитарная интервенция) используются лишь в самых крайних случаях.

Политики многообразия на национальном уровне

Восприятие культурного многообразия на национальном уровне, как правило, сочетает в себе противоречивые тенденции. Многообразие одновременно воспринимается и как проблема, и как ресурс, и как ценность.

Символический и практический уровень

Важно отметить, что вопросы, связанные с политикой многообразия, постоянно встают и на практическом, и на символическом уровне. Для эффективного управления многообразием важно находить практические решения на обоих уровнях, оба они важны.

Например, типичной проблемой **символического** уровня является использование языков меньшинств в топонимах или названиях улиц. Так, в Словакии в середине 90-х именно вопрос об использовании названий населенных пунктов юга страны на венгерском языке был основным конфликтогенным фактором. Практическое значение этого вопроса, как правило, незначительно – для жителей, принадлежащих к местному меньшинству, отсутствие табличек с названиями улиц на их языке обычно не является проблемой в повседневной жизни, даже если они не владеют официальным языком. Двухязычные таблички скорее символизируют притязания меньшинства на статус «совладельца» государства, поэтому они болезненно воспринимаются националистически настроенной частью большинства.

Один из наиболее типичных вопросов **практического** уровня – использование языков в системе здравоохранения. Медики связаны если не юридическими, то профессионально-этическими нормами – клятвой Гиппократова. Добросовестное исполнение своих профессиональных обязанностей подразумевает, что медик обязан сделать все возможное, чтобы понять пациента, независимо от того, какой язык общения предписывает языковое законодательство.

Впрочем, большинство вопросов, связанных с культурным многообразием, имеют как символическую, так и практическую составляющую.

Стратегии политики многообразия и международные стандарты

Современные унитарные государства используют разные стратегии по отношению к культурному многообразию (в федеративных государствах картина гораздо сложнее). Условно можно выделить три модели.

Консервативные стратегии направлены на гомогенизацию общества, ослабление и подавление культурного разнообразия – как в публичной, так и в частной сфере. В крайнем выражении эта стратегия выражается в печально известном лозунге «одна страна, один народ, один язык». Консервативные стратегии были широко распространены в Европе в XIX – да и в XX – веке.

Либеральная стратегия подразумевает т.н. **культурный нейтралитет**. Наивную концепцию либеральной политической философии о полностью «культурно нейтральном» характере демократического государства реализовать невозможно - какой-то определенный язык (или языки) должны использоваться в законотворчестве, армии, судопроизводстве, и это неизбежно разрушает гипотетический «культурный нейтралитет». Современная либеральная стратегия подразумевает единообразие в публичной сфере, но не препятствует многообразию в частной сфере. Более того, она может включать и поддержку культурного многообразия – в той мере, в которой государство поддерживает гражданское общество в целом. Например, ассоциации национальных меньшинств могут получать гранты на свои культурные проекты наравне с другими неправительственными организациями.

При всей своей «нейтральности» и подчеркнута равном отношении либеральная стратегия все же ставит лиц, принадлежащих к меньшинству, в заведомо неравное положение, и потому чревата косвенной дискриминацией.

Третья, менее распространенная в Европе стратегия - **мультикультурализм**, суть которой - в признании и поддержке культурного многообразия как в публичной, так и в частной сферах. Мультикультурализм является «изобретением» иммиграционных государств, наиболее последовательно эта концепция была реализована в Канаде.

Сегодня ни одна из этих моделей «в чистом виде» ни в одной из европейских стран не реализуется. Ряд государств Европы – например, Франция, Греция, Турция – тяготеют к консервативной стратегии. Некоторые элементы мультикультурализма встречаются, в частности, в Великобритании - где муниципалитет может, например, распространять информацию о социальной поддержке на нескольких десятках языков. Однако основой политики многообразия большинства государств Европы сегодня является либеральная стратегия, в рамках которой стремятся искать оптимальный баланс между *единством нации* и культурным многообразием.

В рамках этой классификации можно сказать, что современные международные стандарты **несколько ограничивают консервативные** стратегии, в ряде случаев **предписывают либеральные стратегии** и – на уровне риторики, но не правовых норм – **поощряют элементы мультикультурализма**.

Современные интерпретации международных стандартов политики многообразия

Стандарты политики многообразия имеют скорее негативный, чем прескриптивный характер. Другими словами, эти стандарты накладывают определенные ограничения на свободу определения политики национального государства.

Наиболее универсальные ограничения, обязательные для современного государства и имеющие достаточно развитые (в том числе судебные) механизмы контроля и санкций, связаны с принципами **недискриминации и равноправия**. Гораздо более селективный характер и значительно менее развитые механизмы реализации носят ограничения, определяемые **правами меньшинств**. В свою очередь, принципы **сохранения культурного многообразия и права на собственную идентичность** имеют довольно слабые юридические механизмы реализации, их воплощение во многом остается вопросом доброй воли государств.

Интерпретация принципа недискриминации

Ключевой вопрос интерпретации принципа недискриминации таков: является ли **равное обращение (equal treatment)** гарантией **равноправия**?

Далеко не всегда на этот вопрос можно дать положительный ответ. Современное понимание равенства выходит за пределы формально равного отношения и равного обращения.

Например, наличие только одного официального языка создает формально равные условия для всех – и в то же время автоматически ставит в фактически неравные условия людей, для которых этот язык не является родным – в частности, в судебной системе, где действует соревновательный принцип. Многие официальные праздники в европейских государствах, в которых церковь отделена от государства, все же связаны с определенной религиозной традицией – например, Рождество. Эти праздники имеют статус государственных, а не религиозных, но, тем не менее, по-разному воспринимаются индивидами, принадлежащими к христианской культуре – и мусульманами или евреями. Еще более сложна ситуация, когда различные христианские конфессии отмечают Рождество в различные календарные дни – этот вопрос актуален для православных меньшинств в большинстве стран ЕС.

Таким образом, **формально нейтральные, равные для всех** условия далеко не всегда гарантируют реальное равенство людей, принадлежащих к различным культурным группам. В ряде случаев это может привести к косвенной дискриминации.

Означает ли это, что наличие, к примеру, лишь одного официального языка уже само по себе является дискриминационным? Естественно, нет. Не любое различие является дискриминационным – таковым признается лишь **необоснованное**, несправедливое различие. Принцип равенства существует не в вакууме, на практике он должен быть сбалансирован с другими законными

интересами общества. Попытки обеспечить абсолютное равенство могут привести к прямо противоположному результату. Рассмотрим гипотетическую ситуацию: некое государство гарантирует использование любого языка по выбору индивида в гражданском судопроизводстве и в административной практике. Это наверняка повлечет за собой столь неадекватные затраты ресурсов, что судебная и административная системы сами по себе станут крайне неэффективными. В результате пострадает все общество – включая и те меньшинства, на защиту интересов которых эти меры были формально направлены.

Каждая конкретная ситуация предполагаемой дискриминации должна рассматриваться отдельно с учетом всех конкретных факторов. При рассмотрении таких дел суды применяют принцип **пропорциональности** – проверяют обоснованность различий (или формально равного отношения) законными интересами общества.

Все более активно используемая современная концепция **полного и эффективного равенства** подразумевает, что иногда для обеспечения реального равенства по отношению к индивидам, находящимся в существенно различных ситуациях, необходимо различное отношение, а формально равное отношение может оказаться дискриминационным. Этот принцип признал, в частности, Европейский суд по правам человека в своем решении по «делу Глимменоса». Именно в таких ситуациях возникает необходимость в применении инструментария **прав меньшинств**. Таким образом, исторически возникшая как отдельная и независимая от «общих» прав человека, концепция прав меньшинств сегодня становится важнейшей составной частью парадигмы равенства и недискриминации.

Интерпретация прав меньшинств

В публичном дискурсе права меньшинств все еще нередко рассматриваются как некие *дополнительные* права - по отношению к «общим» правам человека. Однако, как показано выше, в современной интерпретации права меньшинств являются важной составной частью принципа равенства и недискриминации.

Основные принципы современной системы защиты прав меньшинств можно сформулировать в нижеследующем виде.

а) Права меньшинств – неотъемлемая составная часть фундаментальных прав человека. Права меньшинств нельзя рассматривать как некие привилегии, которые государство может по своему усмотрению предоставлять (или не предоставлять) некоторым группам.

б) Концепция прав меньшинств дополняет фундаментальный принцип равенства и недискриминации: она действует в случаях, когда различное отношение необходимо для обеспечения полного и эффективного равенства.

в) Международные договоры предлагают лишь основные принципы защиты меньшинств, которые могут быть реализованы по-разному в разных государствах в зависимости от конкретной ситуации.

г) Права меньшинств – *индивидуальные* права, которые, однако, в ряде случаев могут быть реализованы только совместно с другими индивидами, принадлежащими к данной группе. Права меньшинств не являются коллективными (групповыми) правами.

д) Принцип *эффективного участия* является ключевым для добросовестного исполнения договоров о защите меньшинств.

Заключение

Таким образом, государства обладают широкой свободой выбора в определении своей политики. В то же время в ряде конкретных областей существуют достаточно эффективные инструменты и механизмы, которые позволяют ограничивать действия национальных государств, вступающие в противоречие с основными принципами.

Наиболее быстро развиваются стандарты политики многообразия, связанные с реализацией принципа равенства и недискриминации. В то же время развитие стандартов в области прав меньшинств затормозилось после того, как конфликты на этнической почве перестали рассматриваться как основная угроза миру и стабильности в Европе.

Дальнейшее развитие и углубление стандартов и механизмов их реализации является жизненно необходимым для поиска адекватных ответов на вызовы, связанные с интенсивным ростом культурного многообразия в современной Европе.