



Языковые права языковых меньшинств

Практическое
руководство
по их
соблюдению

Специальный докладчик
Организации Объединенных
Наций по вопросам меньшинств

**Практическое руководство Специального докладчика Организации
Объединенных Наций по вопросам меньшинств**

Специальный докладчик Организации
Объединенных Наций по вопросам меньшинств

За справками следует обращаться в Управление
Верховного комиссара Организации
Объединенных Наций по правам человека
в Женеве по адресу:
814 Avenue de la Paix
1211 Geneva 10
Switzerland

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx>
Email: minorityissues@ohchr.org

Фото : Shutterstock



Языковые права языковых меньшинств

**Практическое
руководство
по их
соблюдению**

Женева, март 2017

Содержание

2

Цель и сфера применения данного руководства.....	3
Раздел I Что означают языковые права?.....	5
Раздел II Почему осуществление языковых прав имеет особенно важное значение?.....	8
Раздел III Понимание и применение подхода, основанного на правах человека, к решению языковых вопросов	12
Раздел IV Осуществление конкретных языковых прав	17
4.1. Государственное образование	17
4.2. Частное образование	22
4.3. Административные услуги, здравоохранение и другие государственные услуги	25
4.4. Языки меньшинств и идентичность	29
4.5. Языки меньшинств в области правосудия	31
4.6. Средства массовой информации и языки меньшинств	34
4.7. Языковые права в области частной деятельности	38
4.8. Эффективное участие меньшинств в общественной жизни и использование языка.....	39
Приложение 1 Дополнительные инструменты и ресурсы: Руководящие указания по вопросам права и соответствующие официальные документы.....	43

В 2013 году, Рита Ижак-Ндиайе, Специальный Докладчик Организации Объединенных Наций по вопросам меньшинств (в то время Независимый эксперт) представила Совету по правам человека Организации Объединенных Наций свой ежегодный доклад, в котором главное внимание уделялось проблемам и правам языковых меньшинств (A/HRC/22/49). В данном докладе Специальный докладчик выразила обеспокоенность тем что проблемы на пути осуществления языковыми меньшинствами своих прав существуют во всех регионах. Они включают ограничения возможностей для представителей языковых меньшинств учиться и получать образование для своих детей на языках меньшинств, а также ограничения в отношении использования языков меньшинств в общественной жизни и в средствах массовой информации. Специальный докладчик предупредила, что на глобальном уровне многие языки меньшинств находятся под угрозой значительного сокращения или исчезновения. Это происходит вследствие таких факторов, как преобладание национальных и международных языков, ассимиляция и сокращение числа людей, говорящих на языках меньшинств. Она обозначила и обсудила девять проблемных областей: (1) угрозы существованию языковых меньшинств и их языков; (2) признание языков меньшинств и языковых прав; (3) использование языков меньшинств в общественной жизни; (4) языки меньшинств в сфере образования; (5) языки меньшинств в средствах массовой информации; (6) языки меньшинств в области государственного управления и судопроизводства; (7) использование языков меньшинств в написании имен, названий мест и указателей; (8) участие в экономической и политической жизни; и (9) предоставление информации и услуг на языках меньшинств.

Целью данного руководства является дальнейшее содействие лицам, ответственным за разработку государственных политик, и правообладателям для того, чтобы разъяснить нормативное содержание и применение прав относящихся к области языковых меньшинств. Данное руководство рассматривает вопросы необходимого баланса между государственным языком (языками) и обязательствами государства по использованию или уважению языковых предпочтений языковых меньшинств. Защита и поощрение языковых прав может также способствовать сохранению языкового многообразия мира. В руководстве ставятся следующие цели:

- уточнить различные права в отношении лиц, принадлежащих к языковым меньшинствам, относительно использования их языков и языковых предпочтений;
- уточнить обязательства государственных органов по отношению к языковым меньшинствам;
- поддержать развитие и непрерывное совершенствование действенных (в том числе экономически целесообразных) подходов к вопросам прав языковых меньшинств и практике осуществления таких прав; и
- поощрять последовательные подходы к вопросам участия и интеграции меньшинств в общественной жизни и осуществления их языковых прав.

¹ Специальный докладчик выражает свою признательность Фернанду де Веренну (*Fernand de Varennes*) за его вклад в подготовку данного руководства. Специальный докладчик также выражает благодарность Елене Гудвин, добровольцу онлайн-добровольческой службы ООН (www.onlinevolunteering.org), за оказанную поддержку в области письменного перевода.

Что означают языковые права?

«Языковые права» и «лингвистические права» являются правами человека, оказывающими влияние на предпочтение или использование языка государственными органами, частными лицами и другими субъектами. Понятие «языковые права» обычно шире по смыслу, чем «лингвистические права». Поэтому в данном руководстве используются оба термина для обсуждения вопросов о том, какие необходимые минимальные и возможные дополнительные меры должны или могут быть приняты для эффективного осуществления прав языковых меньшинств. Язык имеет решающее значение для человеческой природы и культуры и является одним из наиболее важных проявлений идентичности. По этой причине, вопросы, связанные с языком, принимают особенную эмоциональную окраску и имеют важное значение для языковых меньшинств, стремящихся сохранить свои уникальные характерные черты и культурную идентичность, иногда в условиях маргинализации, изоляции и дискриминации.

Языковые права можно понимать как ряд требований, обязывающих органы государственной власти использовать определенные языки в ряде контекстов, либо не препятствовать выбору, осуществляемому частными лицами в отношении своего языка и форм самовыражения. Данные обязательства могут также включать признание или поддержку права меньшинств или коренных народов пользоваться родным языком. Права человека относящиеся к области использования языка представляют собой сочетание правовых требований, установленных международными договорами по правам человека и руководящими принципами, в отношении того, как решать вопросы, затрагивающие язык или меньшинства, а также вопросы связанных с языковым разнообразием в государстве. Языковые права приводятся в различных положениях международного права в области прав человека, таких как запрещение дискриминации, право на свободное выражение мнений, право на частную жизнь, право на образование и право языковых меньшинств использовать родной язык вместе с другими членами той же группы. Языковые права также разработаны на основе ряда руководящих документов и международных стандартов, таких как Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992 г.), три руководящих принципа ЮНЕСКО по вопросам языков и образования, различные рекомендации Форума ООН по вопросам меньшинств в отношении выполнения Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, Тематический комментарий № 3 Совета Европы к Рамочной конвенции о языковых правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка (ОБСЕ). Несмотря на некоторые различия, все указанные документы описывают аналогичные основные подходы, рекомендуемые органам государственной власти для выполнения своих обязательств в области языковых прав человека, согласно которым они должны:

- уважать языковые права как неотъемлемую часть прав человека;
- признавать и поощрять толерантность, культурное и языковое многообразие, взаимное уважение, взаимопонимание и сотрудничество между всеми слоями общества;
- осуществлять политику и принимать законодательство, направленные на решение вопросов в области языковых прав, а также устанавливать четкие рамки для их реализации;
- выполнять свои обязательства в области прав человека, в целом основываясь на принципе пропорциональности в использовании или поддержке органами государственной власти различных языков, а также на принципе языковой свободы в отношении частных лиц;

- превращать понятие «*активное предложение*» в неотъемлемую часть государственных услуг, как показатель признания обязательств государства по уважению и обеспечению языковых прав, таким образом, чтобы лица, говорящие на языках меньшинств, смогли при необходимости легко получить доступ к таким услугам, и, соответственно, не заставлены специально запрашивать к ним доступ;
- создавать механизмы эффективного рассмотрения жалоб в судебных, административных и исполнительных органах с целью решения и устранения проблем, связанных с языковыми правами.

За последние годы многие международные организации разработали процессы, инструменты и способы, направленные на продвижение и разъяснение принципов языковых прав. Форум ООН по проблемам меньшинств, Секция ЮНЕСКО по вопросам языков и многоязычия, Консультативный комитет по Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств, и Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств продолжают обеспечивать конструктивный комплекс платформ по обмену знаниями, опытом и поддержки с тем, чтобы процессы, инструменты и способы по решению вопросов, связанных с указанными правами человека, постоянно совершенствовались в случаях, когда речь заходит об осуществлении языковых прав. Одной важной особенностью всех этих процессов является наличие надежных, дезагрегированных данных, которые позволяют органам государственной власти эффективно подготавливать, применять и оценивать свою политику, направленную на осуществление данных прав, а также на совершенствование своей деятельности и усилий, где это необходимо.

Основные языковые права, содержащиеся в этих договорах, правовых и руководящих документах, осуществляются в соответствии со следующими четырьмя главными направлениями:

1. *Достоинство.* Статья 1 Всеобщей декларации прав человека провозглашает, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Это является основополагающим принципом и нормой международного права, а также имеет особенно важное значение в отношении вопросов, касающихся защиты и поощрения идентичности меньшинств.
2. *Свобода.* В условиях частной деятельности выбор языковых предпочтений гарантируется основными правами человека, такими как свобода выражения мнений, право на частную жизнь, право меньшинств использовать родной язык, а также запрещение дискриминации. Любая частная деятельность, будь то коммерческая, художественная, религиозная или политическая, может быть гарантирована правами человека.
3. *Равенство и отсутствие дискриминации.* Принцип запрещения дискриминации не позволяет государствам необоснованно ущемлять права частных лиц или исключать участие частных лиц в их деятельности, предоставлении им услуг, оказании им поддержки или предоставлении им привилегий посредством предпочтения определенного языка.
4. *Идентичность.* Формы языкового самовыражения, характерные для отдельных лиц, общины или государства, имеют основополагающее значение для многих. Они также могут быть гарантированы правом на свободу выражения мнений, правом на частную жизнь, правом меньшинств на использование родного языка или запрещение дискриминации.

Вопросы, относящиеся к языковым правам: (а) следует рассматривать в любой деятельности, к которой имеют отношения органы государственной власти и предпочитаемые языки; (б) тесно связаны с вопросами национальной, коллективной и индивидуальной идентичности; (в) влияют на участие

и вовлечение меньшинств; (г) в случае, если им не уделено должного взвешенного внимания, могут привести к чувству отчуждения или маргинализации, потенциальной нестабильности или конфликтам; и (д) возникают в весьма различных обстоятельствах и условиях. Не существует «универсального» подхода к осуществлению языковых прав в абсолютно разнообразных национальных контекстах, присутствующих во всем мире.

Данное руководство рассматривает уникальные признаки языковых прав. Оно обеспечивает основу для работы в рамках основных направлений, таких как достоинство, свобода, равенство и идентичность, в отношении вопросов языка, а также для применения и осуществления основных прав человека, связанных с языком, в целях эффективного выполнения государством своих международных обязательств.

Почему осуществление языковых прав имеет особенно важное значение?

Важное значение языковых прав является очевидным: обязательство уважать права человека, а также значительные последствия, связанные с использованием языка, составляют неотъемлемую часть процесса вовлечения и участия в жизни общества, частью которого являются меньшинства.

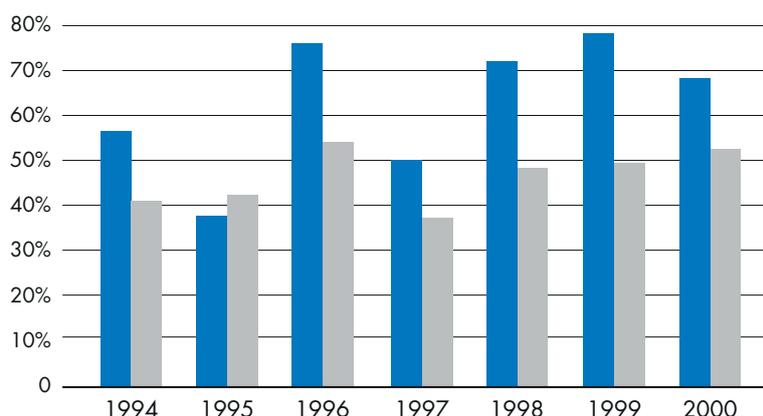
1) **Существование языковых прав улучшает доступ к образованию и качество образования, которое получают дети принадлежащие к меньшинствам**

Существует более высокая вероятность того, что дети принадлежащие к меньшинствам во всем мире получают недостаточное школьное образование (на уровне нескольких классов) или не получают его вообще.

По данным Всемирного банка, «пятьдесят процентов детей во всем мире, не охваченные формальным образованием, живут в общинах, где язык обучения редко, если вообще, используется в домашних условиях. Данная тенденция указывает на то, что главной причиной, сдерживающей достижение целей Международной инициативы «Образование для всех», являются непродуктивные практики, следствием которых является низкое качество обучения, а также большое количество детей, бросающих школу и остающихся на второй год».² Случаи, когда родной язык используется в качестве средства обучения по крайней мере на протяжении 6-8 лет, ведут к достижению впечатляющих результатов. К ним относятся: повышение уверенности в себе и самоуважения и улучшение участия на уроке детей из числа меньшинств;³ снижение количества детей, бросающих школу, и повышение

В Мали доля сдавших экзамен среди детей, обучающихся на родном языке (окрашено синим цветом), на 32 процента выше доли сдавших экзамен среди детей, обучающихся только на официальном (французском) языке.

График 1: Доля учеников, сдавших выпускной экзамен в начальной школе, 1994-2000 гг.



Источник: Всемирный банк, *In Their Own Language: Education for All* (World Bank: Washington, DC, 2005).

² Всемирный банк, *In Their Own Language, Education for All*, (World Bank: Washington, 2005).

³ Alidou, H. et al., *Optimizing Learning and Education in Africa: The Language Factor, Stock-taking Review on Mother-Tongue and Bilingual Education in sub-Saharan Africa*, Association for the Development of Education in Africa (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: Paris, 2006).

уровня успеваемости;⁴ наличие более длительных периодов прохождения обучения в школе, более высоких результатов экзаменов и повышенного уровня грамотности, а также владения родным и официальным или доминирующим языком среди детей из числа меньшинств и коренных народов.⁵

2) Языковые права способствуют поощрению равенства и расширения прав и возможностей женщин принадлежащие к меньшинствам

Женщины принадлежащие к меньшинствам относятся к числу наиболее маргинализированных лиц в мире. Они также, по всей вероятности, имеют более ограниченный доступ к школьному образованию или меньше возможностей изучать язык, являющийся государственным или языком большинства населения, из-за дискриминации по признаку пола или/и этнической принадлежности. В соответствии с проведенными исследованиями, женщины из числа меньшинств показывают особенно хорошие результаты, когда их обучение проводится на родном языке. Это, в свою очередь, повышает вероятность того, что они продолжат дальнейшее обучение или смогут вырваться из замкнутого круга изоляции и бедности.

Взаимодействие женщин принадлежащие к меньшинствам с государственными службами по жизненно важным вопросам, например, в области здравоохранения, во многих случаях становится более эффективным при условии качественного использования родного языка. Различные инициативы демонстрируют особую эффективность использования языков меньшинств в проведении работы с женщинами с целью активизации их участия и расширения их прав и возможностей.

«Вьетнам: Общение акушеров и пациенток на одном языке приносит лучшие результаты»

Согласно данным проведенных исследований, присутствие при каждом родах компетентного работника здравоохранения, обладающего акушерскими навыками, является одним из наиболее важных условий безопасности материнства. От пяти до семи женщин Вьетнама умирают каждый день из-за осложнений в период беременности или при родах. Наибольшее число смертей наблюдается в отдаленных и горных районах проживания этнических меньшинств, что отчасти объясняется недостаточным количеством квалифицированных акушеров и медицинских работников. Кроме того, культурные барьеры не позволяют многим женщинам, проживающим в этих районах, пользоваться услугами в области репродуктивного здоровья.

В целях решения этой проблемы, правительство и международные партнеры по развитию поддерживают инициативу по обучению местных женщин в результате чего они могут стать деревенскими акушерками. Знание новыми акушерками языка, культуры и мировоззрения пациентов является ключом к завоеванию доверия и поощрению женщин получать надлежащую медицинскую помощь. «Женщины довольны моей работой, – говорит Тэ, недавно получившая квалификацию акушерки. – Они доверяют мне по нескольким причинам. Я родилась и выросла в этой деревне. Поэтому они знают меня... и мы принадлежим к одной группе этнических меньшинств и говорим на одном языке». Благодаря этому доверию, Те легче общаться с женщинами и предлагать им различные виды медицинской помощи.

Подобное доверие также помогло преодолеть определенные традиции (в том числе роды в лесу), которые замедляли процесс доступа матерей к услугам по охране материнского здоровья в прошлом»..

Источник: ЮНЕСКО, *Why Language Matters for the Millennium Development Goals* (Bangkok: UNESCO, 2012), стр.29.

⁴ ЮНЕСКО, *Improving the Quality of Mother Tongue-based Literacy and Learning: Case Studies from Asia, Africa and South America* (UNESCO: Bangkok, 2008).

⁵ ЮНЕСКО, *Всемирный доклад по мониторингу ОДВ. Преподавание и обучение: обеспечение качества для всех* (ЮНЕСКО: Париж, 2014 г.).

3) **Осуществление языковых прав ведет к более эффективному использованию ресурсов.**

Использование языков меньшинств в области государственного образования и в других областях является более эффективным в финансовом отношении и требует меньше затрат. Программы в области образования, проводимые только на официальном языке, могут «стоять приблизительно на 8 процентов меньше в год, чем школьное обучение на родном языке; но общая стоимость обучения ученика в течение шести лет программы начального образования составляет примерно на 27 процентов больше, главным образом вследствие разницы между числом учащихся, бросающих школу и остающихся на второй год».⁶ Кроме того, расходование денежных средств и ресурсов на проведение кампаний по информированию общественности или на осуществление государственного телерадиовещания на языке, не очень хорошо понятном всему населению, не является ни экономически эффективным, ни целесообразным. Использование языков меньшинств в таких случаях является более эффективным способом использования ресурсов, которые могут быть доступны всем слоям общества.

4) **Осуществление языковых прав улучшает качество информационного взаимодействия и предоставляемых государственных услуг.**

Использование языка меньшинства в качестве основного языка в процессе информационного взаимодействия и в области оказания услуг приводит к более эффективному и действенному предоставлению государственных услуг путем улучшения качества и доступа к медицинскому обслуживанию, социальным услугам, образованию, консультациям по вопросам занятости, правосудию и другим государственным услугам. Поскольку информационное взаимодействие представляет собой двусторонний процесс, органы власти не должны стремиться навязать всему населению использование только одного официального языка во всех ситуациях. Органы власти должны охватывать те группы населения, которые говорят на языке, отличном от официального. Неспособность наладить взаимодействие с меньшинствами на их родном языке повышает чувство

«Монголия: Акцентирование внимания на языке меньшинств содействует укреплению безопасности человека»

Монголия стремительно развивается, но этнолингвистические меньшинства по-прежнему остаются в весьма неблагоприятном положении. Признавая это, правительство Монголии и несколько учреждений Организации Объединенных Наций, включая ЮНЕСКО, ВОЗ, ПРООН и ЮНИСЕФ, в 2009 году приступили к осуществлению проекта, направленного на укрепление долгосрочной человека и самообеспеченности общин, к которым относятся уязвимые сельские и этнолингвистические меньшинства, включая кочевые общины, в долгосрочной перспективе.

Важное значение местных языков является ключевой темой, преобладающей в ряде инициатив по улучшению доступа меньшинств к образованию, медицинской информации и профессиональному обучению. Поддержка использования местного языка в программах радио и телевидения направлена на обеспечение информации по ключевым вопросам в области экономики, здравоохранения, образования и другим проблемам. Языки меньшинств получают более широкое признание и поддержку в сфере детского образования, неформального образования для взрослых, а также профессионального обучения и выявления возможностей для бизнеса. Этот проект направлен на укрепление текущей и будущей политики и практики, осуществляемой Монголией, направленной на поддержку всех целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), особенно в ЦРДТ 7. Есть основания надеяться, что акцент на местные языки будет способствовать созданию полезного образовательного ресурса для лиц, участвующих в формировании политики».

Источник: ЮНЕСКО, *Why Language Matters for the Millennium Development Goals* (Bangkok: UNESCO, 2012), стр. 41.

⁶ Всемирный банк (см. примечание 2).

изолированности у представителей меньшинств, в то время как использование языков меньшинств позволяет непосредственно общаться с людьми и увеличивает их участие в более эффективной форм. Использование языков меньшинств позволяет также спасти жизни людей, потому что незнание официального языка страны проживания является основным препятствием в получении доступа к медицинскому обслуживанию.

5) Осуществление языковых прав содействует стабильности и предотвращению конфликтов.

В странах, где осуществление языковых прав направлено на устранение причин отчуждения, маргинализации и изоляции, существует более высокая вероятность того, что этническую напряженность и конфликты в государстве можно избежать. Использование языков меньшинств помогает повысить степень участия меньшинств, а также их присутствия и видимости в жизни и деятельности государства и даже улучшить возможности их трудоустройства. Все эти факторы, скорее всего, будут позитивно способствовать обеспечению единства и стабильности. И наоборот, там, где

“ Когда права меньшинств закрепляются в конституции и их осуществление происходит посредством системы правосудия и образования, а также избирательной системы, до появления возможности разгорания конфликта, существует вероятность того, что этот конфликт вообще не произойдет». ”

Источник: Baldwin, C., Chapman, C. and Gray, Z., Minority Rights: The Key to Conflict Prevention (Minority Rights International: London, 2007), стр. 2.

использование только одного официального языка приводит к резкой дискриминации в отношении меньшинств, насилие может произойти с большей вероятностью. Подобная тенденция являлась одной из причин, побудивших ОБСЕ разработать Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка, которые рассматриваются как средство предотвращения конфликтов.

6) Осуществление языковых прав способствует обеспечению разнообразия.

Утрата языкового разнообразия является утратой для наследия человечества. Государства не должны отдавать предпочтение только одному официальному языку или нескольким международным языкам. Наоборот, они должны ценить основные элементы идентичности, такие как языки меньшинств, а также принимать позитивные меры по их поощрению, поддержке и развитию во всех возможных случаях. Активное создание условий для сохранения языкового разнообразия, основанное на принципе уважения, является отличительным признаком инклюзивного общества, а также одним из ключевых средств борьбы с нетерпимостью и расизмом. Поддержка языковых прав является очевидным шагом в деле поощрения терпимости и осуществления межкультурного диалога, а также создания более прочной основы для продолжения обеспечения многообразия.

“ Язык имеет ключевое значение для создания и обеспечения интеграции. Язык занимает центральную позицию в деятельности человека, самовыражении и идентичности. Признание первостепенной важности, которую люди придают родному языку, оказывает благоприятное воздействие на характер реального участия в процессе развития, что позволяет достичь долгосрочных результатов». ”

Источник: ЮНЕСКО, Why Language Matters for the Millennium Development Goals (Bangkok: UNESCO, 2012).

Понимание и применение подхода, основанного на правах человека, к решению языковых вопросов

Правозащитный подход к языку можно сформулировать следующим образом. Это метод, включающий такие действия как «признание – осуществление – улучшение». Данный подход направлен на обеспечение эффективного выполнения государственными органами своих обязательств. Языковые права должны признаваться в контексте прав человека в принимаемых законах, при осуществлении политики и процедур. Органы власти должны отдавать должное внимание языковым правам в процессе своей деятельности. Одновременно, должны быть созданы механизмы эффективного устранения нерешенных проблем и улучшения соблюдения языковых прав.

Правозащитный подход к осуществлению языковых прав является важным в силу следующих причин:

- В его основе лежат существующие инструменты, механизмы и структуры мониторинга и правоприменения, используемые для решения вопросов в области прав человека на международном, региональном и национальном уровне. Изображение языковых прав в качестве исключительного, специального или необычного механизма может привести к непониманию, сопротивлению или отторжению. Признание и обозначение положения языковых прав в рамках парадигмы прав человека предоставляет более широкие возможности для эффективного реагирования на языковые проблемы, проводя работу в рамках международных прав человека и национальных правовых систем.
- Данный подход предлагает правозащитные перспективы о том как следует разработать и вести языковую политику. Разные страны могут поделиться опытом и знаниями в области передовой практики. Это, в свою очередь, помогает воплощать языковые права в практическом законодательстве, политике и процедурах.
- Данный подход может помочь выявить и свести к минимуму направления языковой политики которые не соответствуют международным стандартам, результатом которых является изоляция или маргинализация значительных слоев населения государства и даже к конфликтам. Систематический правозащитный подход к решению языковых вопросов, выполняемый на регулярной основе, помогает выявлять потенциальные проблемы и последствия, а также пути и средства реагирования и исправления проблем и последствий.

Существует четыре основных направления правозащитного подхода к языку.

Достоинство

Статья 1 Всеобщей декларации прав человека провозглашает, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Это является основополагающим принципом международного права. В соответствии с комментариями к Декларации ООН о меньшинствах, добросовестное управление включает в себя правовые, административные и территориальные договоренности, которые предусматривают мирную и конструктивную адаптацию групп, основанную на равенстве в достоинстве и правах для всех, что создает возможности для культурного многообразия, необходимого для того, чтобы люди, принадлежащие к различным группам, сохраняли и развивали

свою идентичность. Удовлетворение ожиданий меньшинств и обеспечения их прав признает достоинство и равенство всех людей, стимулирует процесс развития на основе широкого участия и способствует ослаблению напряженности как внутри, так и между государствами.⁷

Свобода

Одной из наиболее важных областей языковых прав является сфера частной жизни, в которой осуществление международных прав человека гарантирует языковую свободу в частных делах. К ним относятся частная коммерческая и информационная деятельность,⁸ гражданское общество и частные организации,⁹ постановка в частных театрах на языках меньшинств, частное участие в политической деятельности, общественная деятельность и мероприятия, частные издания и даже употребление имени на языке меньшинства.¹⁰ Язык, используемый во всех частных мероприятиях, включая средства обучения в частных образовательных мероприятиях, а также язык, на котором осуществляется теле- и радиовещание, относится к области языковых прав. В общем, право на свободу выражения, в том числе использования своего языка не может быть запрещено. Исключением является строго ограниченное число оснований, таких как защита общественного порядка, общественного здоровья или нравственности населения, а также запрет на подстрекательство к ненависти. Одновременно, языковые меньшинства должны быть свободны от преследований и угроз против их идентичности как языковых меньшинств. В связи с чем, органы власти должны защищать их от преступлений, совершаемых на почве ненависти, и от других запрещенных форм нетерпимости, в том числе в социальных сетях.

Различные права человека могут осуществляться в различных обстоятельствах. Например, использование литургического языка может способствовать возникновению вопросов, касающихся свободы вероисповедания. В целом, признание языковой свободы в качестве основного языкового права в рамках международного права будет основываться на одном из следующих международных правовых обязательств, заложенных в международных договорах о правах человека:

- свобода выражения мнений, ассоциаций и вероисповедания;
- право на частную жизнь;
- право отдельных лиц пользоваться родным языком в отношениях с другими членами общины меньшинств;
- запрещение дискриминации.

Право на равенство при отсутствии дискриминации не ограничивается частной деятельностью, его действие может возникнуть в случаях, когда языковая политика или установленные правила влияют на выбор индивидуальных языковых предпочтений выбора языка.

⁷ Комментарий Рабочей группы по меньшинствам к Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement>> (на англ. яз.).

⁸ Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada, Комитет ООН по правам человека, CCPR/C/47/D/359/1989 и 385/1989/Rev., 31 марта 1993 г.

⁹ Ouranio Toxo and Others v. Greece, Европейский суд по правам человека, 74989/01, 20 октября 2005 г.

¹⁰ Raihman v. Latvia, Комитет ООН по правам человека, CCPR/C/100/D/1621/2007, 28 октября 2010 г.

Личная свобода в сфере частной жизни, в том числе с точки зрения использования языка, является основной характеристикой свободного, инклюзивного и демократического общества. Языковая свобода распространяется на все лица, участвующие в частной деятельности в таких областях, как образование, семейная жизнь, имена лиц, названия населенных пунктов, частные печатные и электронные средства массовой информации, песни и культурные мероприятия, религиозные обряды, коммерческая или политическая деятельность частных лиц.

Равенство и отсутствие дискриминации

Каждый человек имеет право на равную и эффективную защиту от дискриминации по признаку языка. Это означает, что языковые предпочтения, приводящие к тому, что лица оказываются в неблагоприятном положении или изоляции в силу необоснованных или произвольных действий, являются одной из форм запрещенной дискриминации. Это касается различий в обращении в отношении лиц на любом языке, включая официальные языки,¹¹ или на языке меньшинства и официальном языке.¹² В любой области государственной деятельности или государственных услуг органы власти должны уважать и осуществлять право на равенство и запрещение дискриминации в вопросах языка, к которым относятся язык, используемый для оказания административных услуг,¹³ доступ к судебной системе,¹⁴ регулирование банковских услуг органами государственной власти,¹⁵ государственное образование,¹⁶ и даже приобретение гражданства.¹⁷

Общий запрет дискриминации, установленный такими соглашениями, как «Международный пакт о гражданских и политических правах» и «Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации», а также руководящими документами, такими как «Принципы языка и образования» и «Рекомендации Форума ООН по проблемам меньшинств в отношении выполнения Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам», показывает, что наиболее эффективным и действенным способом удовлетворения языковых предпочтений в разумной и непроизвольной форме — и, следовательно, на недискриминационной основе — является признание, интегрирование и следование принципам соразмерности государствами, по мере практической возможности, в сфере законодательства, в политике и практике.

Запрет дискриминации по признаку языка и аналогичных положений, регулирующих вопросы равенства, ведет к возникновению обязательств обеспечить существование обоснованных и непроизвольных языковых предпочтений. Это не влияет на способность государства определять официальный язык (языки). Однако любая языковая политика, предпочтения или запрещения должны соответствовать международным обязательствам в области прав человека. Такой правозащитный подход направлен на различия в обращении в отношении лиц, но не языков. Именно поэтому влияние таких процессов, как неблагоприятное положение или изоляция, оказываемое на отдельных лиц, а не на языки, принимается во внимание при оценке обоснованности предпочтения любого языка на всех уровнях осуществляемой государственной политики, при оказании государственной поддержки

¹¹ Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Cameroon, Африканская комиссия по правам человека и народов, 266/2003, 27 мая 2009 г.

¹² J.G.A. Diergaardt et al. v. Namibia, Комитет ООН по правам человека, CСPR/C/69/D/760/1997, 25 июля 2000 г.

¹³ J.G.A. Diergaardt et al. v. Namibia (см. выше примечание 12).

¹⁴ Bickel and Franz v. Italy, Европейский суд, C-275/96, 24 ноября 1998 г.

¹⁵ Mgwanga Gunme et al. v. Cameroon (см. примечание 11).

¹⁶ Дело в отношении некоторых аспектов законов об использовании языков в системе образования в Бельгии против Бельгии, Европейский суд по правам человека, 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, 23 июля 1968 года (№ 2), на англ. яз.

¹⁷ Дело по натурализации, Коста-Рика, Американский суд по правам человека, ОС-4/84, 19 янв. 1984 г. (на англ. яз.).

или предоставлении государственных услуг. Основной подход к определению обоснованности основывается на использовании принципа соразмерности в качестве отправной точки, насколько это практически осуществимо, учитывая местные обстоятельства, по всем языковым вопросам, относящимся к государственным услугам.

Вопросы, связанные с неблагоприятным положением, изоляцией и обоснованностью, имеют решающее значение для определения пропорционального подхода к использованию языков меньшинств в сфере государственных услуг и в других видах деятельности. Использование языка меньшинств приводит к улучшенным, более эффективным и более инклюзивным процессам коммуникации и обмена информацией органами государственной власти. Уровень занятости и степень экономических возможностей также повышаются в случаях, когда язык меньшинства используется в качестве языка, на котором предоставляются государственные услуги, при условии, что степень использования языка соразмерна и справедлива. Оказание услуг, в том числе в таких важнейших областях, как общественное здравоохранение, происходит более эффективно и без необходимости участия третьих лиц, когда предоставление услуг осуществляется на родном языке лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Люди лучше понимают информацию, предоставляемую им государственными средствами массовой информации на их родном языке. В системе государственного образования результаты использования языков меньшинств более масштабны. Исследования, опубликованные Всемирным банком,¹⁸ ЮНЕСКО,¹⁹ ЮНИСЕФ,²⁰ а также в различных частях мира,²¹ подтверждают, что пропорциональное использование языка меньшинств в сфере образования, в сочетании с качеством преподавания официального языка:

1. является более экономически эффективным в долгосрочной перспективе;
2. уменьшает число учащихся, бросающих школу и остающихся на второй год;²²
3. приводит к заметно улучшенным академическим результатам, особенно среди девочек;²³
4. улучшает уровень грамотности и свободное владение как родным языком, так официальным языком или языком большинства населения;²⁴
5. ведет к более активному участию и поддержке семей и общин.

Таким образом, использование языков меньшинств в государственной административной и общественной деятельности включает в себя основные вопросы открытости, участия, доступа, качества и эффективности.

¹⁸ Dutcher, N. and Tucker, G. R., *The Use of First and Second Languages in Education: A Review of Educational Experience* (World Bank: Washington DC, 1997); Всемирный банк (см. примечание 2).

¹⁹ Lopez, L.E., *Reaching the unreached: indigenous intercultural bilingual education in Latin America*, исследование, подготовленное в рамках Всемирного доклада по мониторингу ОДВ за 2010 г. «Охватить обездоленных» (ЮНЕСКО, 2010 г.).

²⁰ ЮНИСЕФ, 'Action Research on Mother Tongue-based Bilingual Education: Improving the equity and quality of education for ethnic minority children in Viet Nam', сентябрь 2012 г., <http://www.unicef.org/vietnam/Edu_Pro_Brief_3_-_8_pages.pdf>.

²¹ UNESCO (см. примечание 4); Kosonen, K. and Person, K.R. 'Languages, identities and education in Thailand' / Peter Sercombe and Ruanni Tupas (eds), *Language, Identities and Education in Asia* (Palgrave Macmillan, 2014); Baron, K., 'ACLU sues state over English-language instruction', EdSource, 24 апреля 2013 г., <http://edsources.org/today/2013/aclu-sues-state-over-english-language-instruction/30901#.UvsFZ_t_LSe>.

²² Ассоциация развития образования в Африке, 'Язык и образование', Бюллетень ADEA, апрель-июнь, 2005 г., стр. 13 (на англ. яз.).

²³ Benson, C., *Girls, Educational Equity and Mother Tongue-based Teaching* (UNESCO: Bangkok, 2005), <<http://www.unescobkk.org/resources/e-library/publications/article/girls-educational-equity-and-mother-tongue-based-teaching/>>.

²⁴ Cummins, J. (2000), *Language, Power and Pedagogy: Bilingual Children in the Crossfire* (Multilingual Matters: Clevedon, UK, 2000).

Идентичность

В инклюзивных обществах индивидуальная идентичность и национальная идентичность имеют важное значение: одно не исключает другого. Это распространяется на центральную роль языка, выступающего критерием идентичности языковых меньшинств как общин.

Использование собственного имени в частных ситуациях должно быть разрешено органами государственной власти. В дополнение к этому, органы государственной власти должны использовать собственное имя частного лица на его или ее родном языке.²⁵ К недискриминационному, всеобъемлющему и эффективному подходу к вопросам языка также относится использование названий улиц и топографических названий на языках меньшинств в районах компактного проживания меньшинств или в районах проживания меньшинств, имеющих историческое значение. Признание и осознание важности национальной идентичности должно включать подтверждение значительности роли всех слоев общества, в том числе меньшинств и их родных языков.

Популяризация национальной идентичности и официальных языков является законной задачей с точки зрения прав человека. Однако меры, направленные на популяризацию национальной идентичности и официальных языков, не должны быть принуждающими или не соответствующими обязательствам по правам человека в отношении меньшинств, особенно когда такие меры затрагивают идентичность меньшинств. В статье 1 Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам делается акцент на ведущее значение идентичности.

Соблюдение языковых прав, конечно, в целом способствует сохранению идентичности, но проблема имени часто еще более тесно связана с понятием идентичности и достоинства. Имена отдельных лиц, а также общин и территорий, связаны с традициями, культурой, историей и принадлежностью, в связи с чем, они могут иметь сильное эмоциональное значение и представлять важность.

²⁵ Raihman v. Latvia (см. примечание 10).

Осуществление конкретных языковых прав

Материал данного раздела предназначен для лиц, ответственных за разработку государственных политик, государственных органов власти и иных лиц. В нем рассматриваются меры, необходимые для того, чтобы осуществлять международные стандарты в области прав человека в отношении языковых меньшинств, принимать соответствующие и эффективные законы и осуществлять соответствующую и эффективную политику, а также учитывать потребности и интересы различных языковых общин, с тем чтобы содействовать их интеграции в обществе. Процесс выполнения этих мер кратко рассмотрен в данном разделе для каждой области применения языковых прав по следующим четырем ключевым вопросам:

- Что необходимо сделать?
- Почему это следует сделать?
- Основываясь на какие юридические обязательства и иные нормативные основания это можно сделать?
- Примеры надлежащей практики.

4.1. Государственное образование

Что необходимо сделать?

В тех областях, где существует достаточно высокий количественный спрос, государственные образовательные услуги должны предоставляться на языке меньшинства – в должной степени и на соответствующей пропорциональной основе. Это включает все уровни государственного образования от детского сада до университета. Если недостаточный спрос, невысокая концентрация носителей языка меньшинств или наличие иных факторов делают предоставление образовательных услуг на языке меньшинства неосуществимым, государственные органы должны, насколько это возможно, хотя бы обеспечить преподавание языка меньшинства. Также, все дети должны иметь возможность изучать официальный язык (языки).

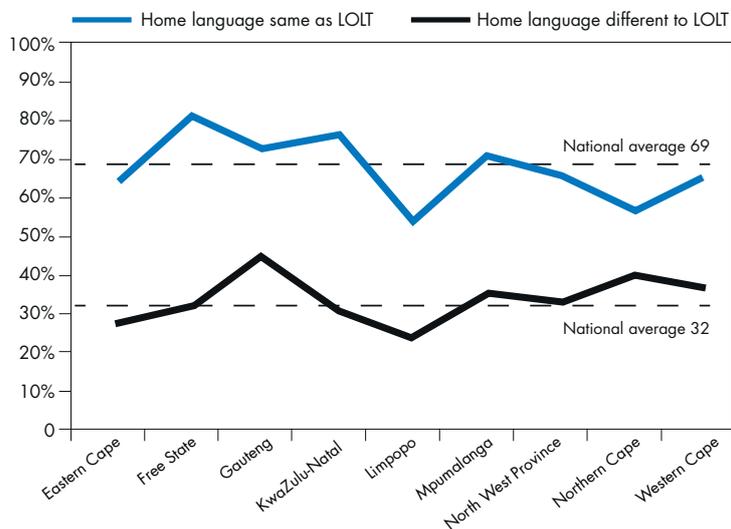
Почему это следует сделать?

Права языковых меньшинств являются правами человека и должны соблюдаться. Данное требование в том числе относится и к надлежащему использованию языков меньшинств. Образование имеет дело с языковым правом меньшинств, являющимся, по всей видимости, ключевым и имеющим основополагающее значение для поддержания языкового разнообразия. Язык, на котором не ведется преподавание, в конечном счете исчезнет.

Преимущества получения образования на родном языке в настоящее время достаточно хорошо обоснованы с научной точки зрения, используя данные исследований детей из числа меньшинств, проживающих в различных частях мира.²⁶

²⁶ ЮНЕСКО (см. примечание 4); Kosonen and Person (см. примечание 21); Lopez, L. E. (см. примечание 19); Dutcher and Tucker, G.R. (см. примечание 18).

Источник: Национальный доклад о систематической оценке результатов учеников шестых классов (Претория: Департамент образования, 2005 г.).



Source: Grade 6 Systemic Evaluation National Report, Pretoria: Department of Education, 2005

График: Результаты академической успеваемости учеников шестых классов в разбивке по провинциям Южно-Африканской Республики, в которых родной язык совпадает с официальным языком обучения и преподавания, и в которых родной язык отличается от официального языка обучения и преподавания.

Примечание: Синяя линия показывает значения результатов детей, обучавшихся на родном языке в ходе первых лет обучения, академическая успеваемость которых была гораздо выше успеваемости детей, обучавшихся на неродном языке (как показывает черная линия).

Вопрос экономической эффективности образования на языке меньшинства рассматривается гораздо реже, но при этом не теряет свое важное значение. Образование на языке меньшинства является более экономически эффективным, даже если первоначальные затраты на учебные материалы или обучение несколько выше. Это объясняется тем, что, благодаря образованию на языке меньшинства, больше учеников заканчивают среднюю школу, чем в случаях, когда обучение проводится только на официальном языке и затраты на него ниже обучения на языке меньшинства. Стоимость государственного образования выпускника средней школы, успешно закончившего обучение, как показывают некоторые исследования по данному вопросу, непосредственно ниже, чем в других государственных школах, причиной чего является более высокая успеваемость в школах для меньшинств. Школы, в которых языки меньшинств используются также для общения с родителями, показывают повышенный уровень родительского участия и улучшения понимания родителями процесса обучения своих детей.²⁷

Например, в Гватемале долгосрочная экономия затрат, результатом которых является обучение на родном языке всех детей, не владеющих официальным языком, по оценкам равна стоимости начального образования для 100000 учащихся, или потенциальной экономии в более чем 31 миллиона кетсалей (или 5 млн. долларов США).²⁸ Аналогичное исследование в Мали свидетельствует о том, что Французские программы образования стоят порядка на 8% дешевле в год, чем школьное образование на родном

²⁷ Child Trends Data Dank, School communication in parents' native language, октябрь 2015 г., <<http://www.childtrends.org/?indicators=school-communication-in-parents-native-language>>.

²⁸ Patrinos, H. and Velez, E. 'Costs and benefits of bilingual education in Guatemala: a partial analysis', журнал *International Journal of Educational Development*, том 29, № 6 (2009 г.), стр. 594–598, (стр. 597).

Основываясь на какие юридические обязательства и иные нормативные основания это можно сделать?

- Пункт 2 статьи 2 и статья 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (ООН)
- Статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (ООН)
- Пункт (е)(5) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ООН)
- Статьи 2, 28, 29 и 30 Конвенции о правах ребенка (ООН)
- Принцип 1 Принципов ЮНЕСКО по вопросам языков и образования (2003 г.)
- Статьи 1 и 4 Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (ЮНЕСКО)
- Статья 14 и протокол № 1 Европейской конвенции по правам человека (Совет Европы)
- Статья 14 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (Совет Европы)
- Статья 8 Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (Совет Европы)
- Статья 4 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (ООН)
- Рекомендация 18 Ориентационной записки Генерального секретаря по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств (2013 г.)
- Рекомендации 11–18, Гаагских рекомендаций о правах национальных меньшинств на образование (ОБСЕ)

языке, но общая стоимость воспитания студента за первичный цикл шестилетнего образования является на 27% больше, в основном из-за многократного повторения учебного года и отсева из школы.²⁹

Как это следует сделать?

Большинство стран, в которых преподавание в органах государственного образования ведется на языках меньшинств, следуют трем основным принципам:

1. Принцип соразмерности, основанный, главным образом, но не исключительно, на ряде практических факторов: количество и концентрация носителей языка, уровень спроса, предварительное использование языка как средства обучения и, следовательно, наличие ресурсов, и так далее.
2. Принцип активного предложения, устанавливающий, что государственное образование на языках меньшинств является доступным и активно поощряется.
3. Принцип инклюзивности, согласно которому все студенты имеют возможность изучать официальный язык и проблемы межкультурного взаимопонимания.

Качественное государственное образование на родном языке должно быть также «предоставлено по возможности до самой высшей ступени образования»,³⁰ включая государственное высшее образование, где это возможно.³¹ В идеале, обучение на родном языке должно продолжаться как минимум от шести до восьми лет, даже больше, когда это возможно. Если спрос, распределение носителей языка меньшинств или наличие иных факторов делают предоставление образовательных услуг на языке меньшинств

²⁹ Всемирный банк (см. примечание 2).

³⁰ Принципы ЮНЕСКО по вопросам языков и образования, принцип 1.

³¹ Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование (ОБСЕ), рекомендации 17 и 18.

неосуществимым, государственные органы должны обеспечить преподавание на языке меньшинства, насколько это практически возможно. В случае, когда один язык использовался в течение нескольких лет на уровне начальной школы в качестве средства обучения, не рекомендуется после этого переходить полностью на другой язык, поскольку это может привести к высокому уровню низкой успеваемости и большому числу учащихся, бросающих школу, а также к низкому уровню грамотности при обучении на языке меньшинства и на официальном языке.

Если язык меньшинства планируется использовать в качестве средства обучения только в первые годы обучения, объем преподавания на языке меньшинства рекомендуется увеличивать постепенно, в случаях, когда это практически осуществимо. Это приводит к улучшению педагогических результатов.³² Там, где язык меньшинства используется в качестве основного средства обучения на протяжении всего периода обучения в государственных школах, выпускные экзамены также должны проводиться на этом языке.

Использование языков меньшинств в качестве средства обучения в системе образования должно быть учтено во вступительных экзаменах или требованиях к поступающим в государственные университеты и другие государственные образовательные учреждения. Должны проводиться экзамены на языках меньшинств либо, если это не представляется возможным, должны быть приняты некоторые другие меры для того, чтобы учесть интересы меньшинств. В результате чего представители меньшинств не будут необоснованно находиться в неблагоприятном положении или не будут несоразмерно лишены возможности поступать в высшие учебные заведения.

Языковые различия не должны использоваться в качестве предлога для сегрегации студентов по этническому или расовому признаку в сфере образования.³³ Когда доступ к языкам меньшинства открыт для всех, кто говорит на этих языках независимо от этнической или расовой принадлежности, использование языков меньшинств в качестве средства обучения не является дискриминационной и недопустимой сегрегацией.³⁴

Все студенты должны лучше познавать друг друга. Нельзя создавать препятствия, ведущие к тому, чтобы представители меньшинств не могли познавать культуру и язык страны, в которой они проживают, или не могли участвовать в жизнедеятельности страны проживания. В то же время, преобладающему большинству населения страны должны быть предоставлены аналогичные возможности в отношении культуры и языков меньшинств. При условии выполнения данных требований происходит успешная пропаганда терпимости и интеграции среди студентов.

Финансирование всех государственных образовательных мероприятий, в том числе на языках меньшинств, должно быть доступным и осуществляться в соответствии с требованиями запрещения дискриминации, в том числе в отношении использования языка. В дополнение к этому, необходимо стремиться к достижению двуязычия в системе государственного образования на языках меньшинств. Студентам должны быть предоставлены достаточные возможности для достижения свободного владения государственным языком, но не за счет образования на родном языке. Гибкий пропорциональный подход может быть применим в тех случаях, когда число детей, говорящих на языке меньшинства, является весьма незначительным. Школьный транспорт может быть предоставлен, например, для

³² Dooly, M. and Vallejo, C., *Educational Policies that Address Social Inequality: Thematic Report, Linguistic Minorities* (Faculty of Education, Universitat Autònoma de Barcelona: Barcelona, 2009).

³³ Д.Х. и др. против Чешской Республики, Европейский суд по правам человека, 57325/00, 13 ноября 2007 г. (на англ. яз.).

³⁴ Меньшинства и право на образование. Рекомендации первой сессии Форума ООН по проблемам меньшинств, 2008 г., рекомендации 10 и 27.

перевозки учащихся из пригородных районов в школу, расположенную в центре города, в которой обучение ведется на языке меньшинства.

В тех местах, где преобладают языки меньшинств в устной форме, нет профессионально подготовленных преподавателей или недостаточно учебных материалов, напечатанных на определенном языке, помощники преподавателей из числа представителей местного населения и скромные по затратам переводческие программы, осуществляемые на местах, оказались эффективным средством, направленным на улучшение общего уровня школьной успеваемости среди детей из числа меньшинств. Финансовая и иная поддержка может предоставляться частным учебным заведениям в тех случаях, когда число учащихся из представителей меньшинств недостаточно для оказания финансовой и иной поддержки государственным школам. Органы власти должны обеспечить разработку соответствующих учебных программ и подготовку преподавателей на языке меньшинства. Также в целях реагирования на конкретные ситуации должно быть разработано двуязычное образование. Кроме того, органы власти должны включать преподавание истории, культуры и традиций меньшинств в основную учебную программу.

Примеры надлежащей практики

- В Филиппинах мероприятия по повышению осведомленности помогают родителям из числа меньшинств понять ценность образования на родном языке и развеять опасения о том, что их дети смогут выучить «язык власти» как можно быстрее.
- В Боливии, в 2008 году правительство учредило три государственных университета для коренных народов, *Universidades Indígenas Bolivianas Comunitarias Interculturales Productivas* с целью обучения трех крупнейших коренных малочисленных народов (аймара, кечуа и гуарани) – данные университеты будут разрабатывать и использовать языки меньшинств в системе высшего образования.
- В Сенегале показатель успеваемости студентов, обучаемых на родном языке, составил 65 процентов, по сравнению в среднем по стране показателем в 50,9 процента для тех, кто обучался на официальном языке.³⁵
- В Гватемале долгосрочная экономия расходов, связанных с обучением представителей меньшинств на родном языке, равна стоимости предоставления начального образования 100000 учащимся, что составляет потенциальную экономию более 5 миллионов долларов США.³⁶
- В Мали образование на родном языке меньшинств на 19 процентов дешевле образования, получаемого исключительно на официальном языке, причиной чего является меньшее число учащихся, бросающих школу и остающихся на второй год.³⁷
- В Буркина-Фасо, Демократической Республике Конго и Эритрее использование родного языка детей в качестве основного языка обучения в течение первых 6-8 лет привело к сокращению числа учащихся, бросающих школу и остающихся на второй год, к улучшению успеваемости и другим позитивным результатам.³⁸

³⁵ Agence universitaire de la francophonie, *Les langues de scolarisation en Afrique francophone: Enjeux et repères pour l'action, Rapport général* (AUF: Paris, 2010), стр. 83.

³⁶ Patrinos, H. and Velez, E (см. примечание 28).

³⁷ Всемирный банк (см. примечание 2).

³⁸ Alidou, H. et al., 'Optimizing learning and education in Africa: the language factor, stock-taking review on mother-tongue and bilingual education in sub-Saharan Africa' (Ассоциация развития образования в Африке, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: Paris, 2006), стр. 31.

- В США школы, использующие языки меньшинств для общения с родителями, демонстрируют лучшее взаимодействие с родителями, расширение их участия и улучшение понимания ими своих детей.³⁹
- Индия демонстрирует принцип пропорциональности в системе государственного образования; более 30 языков меньшинств используются в качестве средства обучения в государственных школах, и обычно хинди или английский языки постепенно вводятся в более поздние годы школьного обучения.
- Танзания стала использовать язык кисвахили вместо английского в 2015 году в качестве основного средства обучения на всех уровнях начального и среднего образования в знак признания в целом позитивного воздействия образования на родном языке на большинство детей страны.
- В Италии представители меньшинств, говорящие на немецком и ладинском языках, составляют лишь очень небольшой процент населения, но они все проживают в одном регионе. Концентрация данных меньшинств в одном регионе позволяет использовать каждый язык в качестве средства обучения в государственных школах, а также в системе высшего образования (например, в трехязычном государственном университете, в котором обучается значительное число представителей этнической группы, говорящей на немецком языке).
- В Республике Сейшельские Острова все учащиеся первоначально обучаются на креольском языке (родной язык почти всего населения) в течение первых шести. Английский язык начинает использоваться для преподавания нескольких предметов с третьего года обучения, а французский язык вводится с шестого года.
- В Канаде и Финляндии, в случаях, когда учащиеся, которые говорят на языке меньшинства (французский или шведский), проживают в разных районах, государство организует транспорт для таких учащихся, чтобы они смогли добраться до государственной школы, в которой они смогут учиться на своем языке.
- В Австралии для некоторых языков коренных народов, используемых в основном в устной форме, а также там, где нет профессионально подготовленных преподавателей или недостаточно учебных материалов, напечатанных на определенном языке, обучение проводят помощники преподавателей из числа представителей местного населения и используются скромные по затратам переводческие программы.
- В Камбодже образовательный проект, направленный на работу с детьми из высокогорных районов, включал в себя подбор и обучение местных преподавателей из отдаленных районов, говорящих на языках меньшинств.

4.2. Частное образование

Что необходимо сделать?

Необходимо разрешать, признавать и даже способствовать созданию и функционированию частных школ и образовательных услуг, использующих языки меньшинств в качестве средства обучения.

Почему это следует сделать?

Международным правом на протяжении долгого времени признается тот факт, что, вследствие своей уязвимости, языковые меньшинства всегда должны иметь право на обучение на родном языке

³⁹ Ramirez, A.Y.F., 'Dismay and disappointment: Parental involvement of Latino immigrant parents', журнал *Urban Review*, том 35, № 2 (2003 г.), стр. 93.

в собственных школах, независимо от общей образовательной политики государства.⁴⁰ Данный факт иногда имеет отношение к праву лиц, принадлежащих к языковым меньшинствам, пользоваться родным языком при взаимодействии с другими членами своей общины. Языковые меньшинства часто вынуждены, иногда непреднамеренно, но порой и принудительно, ассимилироваться или иным образом отказываться от собственного языка. В связи с чем, право на изучение официального языка способствует обеспечению того, чтобы языковые меньшинства не были изолированы от остального населения.

Основываясь на какие юридические обязательства и иные нормативные основания это можно сделать?

- Пункт 2 статьи 2 и статьи 13 и 14 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (ООН)
- Статьи 26 и 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (ООН)
- Пункт (е)(5) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ООН)
- Статья 30 Конвенции о правах ребенка (ООН)
- Принцип 1 Принципов ЮНЕСКО в отношении языка и образования (2003 г.)
- Пункт (с) статьи 5 Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (ЮНЕСКО)
- Статьи 10 и 14 и Протокол № 1 Европейской конвенции по правам человека (Совет Европы)
- Статья 13 Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств (Совет Европы)
- Пункт 2 статьи 8 Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (Совет Европы)
- Статьи 2, 3 и 4 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (ООН)
- Рекомендация 18 Ориентационной записки Генерального секретаря ООН по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств (2013 г.)
- Рекомендации 4, 8 и 9 Гаагских рекомендаций о правах национальных меньшинств на образование (ОБСЕ)
- Рекомендация 6 Ословских рекомендаций о правах национальных меньшинств в области языка (ОБСЕ)

Как это следует сделать?

Процесс создания и функционирования частных школ, в которых обучаются представители меньшинств на родном языке, должен быть четко установлен законодательством. Не должны вводиться никакие ограничения на использование языка меньшинства в качестве средства обучения или языка в системе административного управления таких школ. Тем не менее, органы власти должны быть свободны в своем выборе устанавливать стандарты качества с точки зрения содержания образования и других требований учебной программы, не имеющих отношения к языку. В то же время, как и в случаях с государственным образованием, государственные органы власти должны предотвращать изоляцию меньшинств от других слоев общества и поощрять взаимопонимание между культурами. По этой причине, органы власти могут требовать, чтобы всем студентам была предоставлена возможность изучать официальный язык, достигая уровня свободного владения языком в разумных пределах; при

⁴⁰ Школы для меньшинств в Албании, Постоянная Палата Международного Суда, А/В64, Консультативное заключение от 6 апреля 1935 г. (на англ. яз.).

этом меньшинствам должна быть предоставлена возможность свободно использовать свой язык в качестве средства обучения в более общем плане.

Законодательство и политика должны не только содействовать предоставлению частного образования на языках меньшинств, но и активно поддерживать его. Если, например, государственное образование не является возможным или практически осуществимым на языке меньшинства, финансовая и другие формы официальной поддержки частного образования на языке меньшинства могут быть более приемлемыми и уместными в некоторых ситуациях, особенно в случаях малочисленных или широко рассредоточенных меньшинств.

Несмотря на то, что обязательства по финансированию частных школ, налагаемые на государственные органы, строго говоря, не существуют,⁴¹ тем не менее, осуществление защиты и поощрение языкового разнообразия, а также особая уязвимость многих меньшинств являются факторами, способствующими принятию таких мер. Некоторые правительства поддерживают частные школы посредством оказания содействия в производстве и печатании учебных материалов на языках меньшинств. К такой поддержке также относятся упрощение условий импорта учебных материалов из других стран и прием на работу преподавателей этих школ.

Тем не менее, любая поддержка частных учебных заведений должна оказываться в соответствии с требованиями запрета дискриминации. Государственная поддержка, оказываемая только школам для меньшинств и направленная на преподавание определенных языков, может нарушить данный основополагающий принцип и может нести дискриминационный характер, если различие в обращении в отношении языков не является ни разумным ни оправданным.

Лица, ответственные за разработку политик, должны гарантировать, что меньшинства не окажутся в невыгодном положении из-за обучения на родном языке в частных школах. Их дипломы должны быть автоматически признаны, а вступительные экзамены в университеты и другие государственные образовательные учреждения должны также проводиться на языках меньшинств. В случаях, когда это невозможно, некоторые другие меры должны быть приняты для того, чтобы учесть интересы меньшинств. В результате чего, представители меньшинств не будут несоразмерно лишены возможности поступать в высшие учебные заведения. Такая поддержка может осуществляться в форме предоставления высшего образования на языках меньшинств, в случаях, когда это практически возможно. Когда студенты несоразмерно или необоснованно лишены доступа к высшему образованию, такие случаи могут считаться дискриминационными.

Примеры надлежащей практики

- Япония признает квалификации выпускников частных корейских школ, что является допуском к высшему образованию.
- В Малайзии с 1960 года китайский язык используется в частных средних школах в качестве средства обучения. В государственных начальных школах преподавание также ведется на этом языке.
- В Казахстане и Литве двусторонние соглашения с другими правительствами позволяют иностранным государственным университетам предоставлять высшее образование на языках меньшинств. Бялыстокский государственный университет (Польша) имеет филиал в Литве. Курсы этого университета, проводимые на польском языке, обеспечивают предоставление высшего образования на этом языке крупнейшему меньшинству в стране.

⁴¹ Waldman v. Canada, Комитет ООН по правам человека, CCPR/C/67/D/694/1996, 3 ноября 1999 г.

- После трех лет обучения на родном языке (малайском) на юге Таиланда, результат успеваемости первоклассников (6-7 лет), которые обучались на родном языке, был в среднем на 40 процентов выше по таким предметам как чтение, математика, обществознание и тайский язык, по сравнению с детьми в государственных школах, которые обучались только на тайском языке; мальчики, принадлежащие к малайскому меньшинству, на 123 процентов имели больше шансов сдать экзамен по математике.⁴²

4.3. Административные услуги, здравоохранение и другие государственные услуги

Что необходимо сделать?

Должен предоставляться понятный и легкий доступ к общественному здравоохранению, социальным и другим административным или государственным услугам на языках меньшинств, где и когда это практически осуществимо.

Почему это следует сделать?

В случаях, когда органы государственной власти могут на практике использовать язык меньшинства на определенной территории и отсутствуют какие-либо разумные основания для неиспользования языка меньшинства, запрет на использование языка меньшинства и принудительное использование официального языка при предоставлении административных и других государственных услуг будет считаться дискриминационным в соответствии с международным правом.⁴³ Государственные ресурсы должны расходоваться разумно и эффективно, независимо от того, направлены ли они на нужды общественного здравоохранения, социальных услуг или общественного телерадиовещания. Однако использование только одного языка в процессе выполнения государственных задач в стране может быть гораздо более расточительным для органов государственной власти, чем использование языков меньшинств. Использование только доминирующего языка может оказаться мощным сдерживающим фактором в процессе оказания услуг представителям общин меньшинств, особенно женщинам.⁴⁴

Во многих странах меры, направленные на обеспечение гарантии обоснованного и соразмерного использования языков меньшинств в областях административного, здравоохранения и других государственных служб, показывают явно позитивные результаты с точки зрения эффективности коммуникации и оказания услуг, качества услуг, предоставленных заинтересованным сторонам, и участия меньшинств в различных аспектах социальной и общественной жизни. Как показывает практическая деятельность в ряде стран, использование языков меньшинств снижает уровень безработицы среди меньшинств, а общее чувство причастности и идентификации с государством усиливается. Лица, ответственные за разработку политики, законодатели и органы власти должны иметь в виду следующее.

1. Вовлечение в политическую и социальную жизнь страны всех слоев населения требует использования языков меньшинств в случаях, когда это уместно. Ведь лучшим способом для органов власти устанавливать контакты с людьми, общаться с ними и привлекать их к участию в жизнедеятельности страны является использование их языка в тех ситуациях, когда это возможно.

⁴² Kosonen, K. and Person, K.R. (см. примечание 21).

⁴³ Diergaardt et al. v. Namibia (см. примечание 12).

⁴⁴ Ishida K. et al., 'Ethnic inequality in Guatemalan women's use of modern reproductive health care', журнал *International Perspectives on Sexual and Reproductive Health*, том 38, № 2 (2012 г.), стр. 99-108.

2. Неиспользование языков меньшинств в случаях, когда это может быть обосновано и оправдано, является неэффективным (люди не могут понять, почему нужно использовать официальный язык или чувствовать себя комфортно в такой ситуации) и расточительным (ресурсы не расходуются на наиболее экономичные формы общения).
3. Использование языков меньшинств уменьшает шансы того, что меньшинства будут исключены из участия в политической и общественной жизни страны, а также расширяет присутствие их представителей в учреждениях государства, где используются эти языки.

Основываясь на какие юридические обязательства и иные нормативные основания это можно сделать?

- Пункт 2 статьи 2 и статьи 9, 10, 12 и 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (ООН)
- Статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (ООН)
- Пункт (а) статьи 5 и пункт (е)(4) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ООН)
- Статьи 2, 28, 29 и 30 Конвенции о правах ребенка (ООН)
- Статьи 24, 25 и 30 Конвенции № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенную образ жизни, в независимых странах (Международная организация труда)
- Протокол №12 Европейской конвенции по правам человека (Совет Европы)
- Пункт 2 статьи 10 Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств (Совет Европы)
- Статьи 10 и 13 Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (Совет Европы)
- Рекомендация 11 Ориентационной записки Генерального секретаря ООН по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств (2013 г.)
- Рекомендации 13–15 Ословских рекомендаций о правах национальных меньшинств в области языка (ОБСЕ)

Как это следует сделать?

Использование языков меньшинств также включает вопросы доступа, качества и равенства в таких сферах как здоровье, социальные, административные и другие государственные услуги.⁴⁵

В целом, по аналогии с осуществлением прав человека меньшинств в сфере государственного образования, многие страны также руководствуются принципом пропорциональности, который заключается в следующем: объем оказания услуг зависит в значительной степени, хотя и не исключительно, от числа и концентрации носителей языка. Данный принцип устанавливает степень и районы использования языков меньшинств, которые определяются соответствующими органами власти как обоснованные и практически осуществимые. Подобная эффективная практика наблюдается в большинстве стран мира, в которых используется более чем один язык в системе управления и в процессе предоставления государственных услуг.

Не все языки меньшинств, представленные на территории государства, следует применять в области административных и государственных услуг, а только те языки, использование которых может быть обосновано и оправданно, согласно принципу пропорциональности и в соответствии с числом и

⁴⁵ Diergaardt et al. v. Namibia (см. примечание 12).

концентрацией носителей языка. В случаях, когда районы компактного проживания меньшинств по своей численности превышают лимиты, установленные для определенной территории, региона или местного округа, меньшинства имеют право на использование своего языка в сфере административных и других государственных услуг, при условии, что степень использования языка соразмерна и допустима. Чем более серьезными становятся потенциальные последствия от неиспользования языков меньшинств в конкретной области административных или иных государственных услуг, тем большую гибкость должны проявлять лица, ответственные за разработку политики, в поиске решения вопросов эффективного оказания услуг и коммуникаций с данным сегментом населения на соответствующих языках, используемых в надлежащей степени. Такая же тенденция наблюдается и в случае использования языков меньшинств в области общественного здравоохранения, где обеспечение эффективной коммуникации может стать вопросом жизни и смерти. Применение пропорционального принципа ведет к тому, что трудоустройство двуязычных или многоязычных сотрудников в целях предоставления государственных услуг на языках меньшинств увеличивает степень интеграции и участия меньшинств в общественной жизни. Такие инновации, как использование новых технологий и Интернета, помогают найти новые подходы, направленные на установление контактов с малочисленными или широко рассредоточенными меньшинствами.

Необходимо, чтобы законодательством было кодифицировано, как и где эти права могут осуществляться. Одновременно, должны быть обеспечены эффективные механизмы для решения вопросов, связанных со случаями несоблюдения этих прав, и исправления таких случаев.

Примеры надлежащей практики

- В Исландии, помимо исландского языка, органы власти используют семь языков (английский, польский, сербский/хорватский, тайский, испанский, литовский и русский) для информирования населения и обеспечения более эффективного доступа к услугам в сфере социального обслуживания или услугам в области общественной информации с помощью многокультурного информационного центра и телефонной информационной службы.
- Во время кризиса, связанного со вспышкой вируса Эбола в Западной Африке, управления здравоохранения Сьерра-Леоне, Гвинеи и Либерии сотрудничали с ЮНИСЕФ и другими международными организациями с целью более эффективного информирования населения на языках меньшинств, проживающих в этих странах, посредством радиопостановок, печатных материалов, телевизионных программ и плакатов с тем, чтобы быстро и эффективно охватить как можно больше людей и спасти жизни.
- В Ирландии информация о коммунальных услугах (например, приветственные пакеты для новых арендаторов жилого помещения) представлена на языках, отличных от ирландского или английского (посредством письменного или устного перевода) в случаях, когда это целесообразно и осуществимо, в особенности, если есть многочисленная община этнического меньшинства в местных округах.
- В двуязычной Ботсване должностные лица, работа которых направлена на решение проблем основной части населения, обычно в своей работе используют язык сетсвана, который понимает большинство населения страны (около 78 процентов), или английский язык. В целях обеспечения эффективного и малозатратного предоставления услуг и государственного управления в районах сосредоточения более многочисленных групп языковых меньшинств, такие языки, как йеенский, используются на северо-западе и так далее.

- В Австралии использование компьютерных анимационных фильмов, изображающих в трехмерной форме героев-аборигенов, говорящих на языках коренных народов, было признано новым подходом в области предоставления важной медицинской информации пациентам.
- В Великобритании, в соответствии с законодательством, государственные медицинские учреждения обязаны предоставлять пациентам, не владеющим английским языком, гарантию того, что они смогут получить доступ медицинским услугам, с целью «обеспечения равного доступа и эффективного информирования». Таким образом, медицинские учреждения на местах, насколько это практически осуществимо, обеспечивают наличие двуязычного медицинского персонала, устных переводчиков (в том числе, переводящих по телефону), переводов печатных материалов, содержащих медицинскую информацию, и веб-материалов, включая документы и видео.
- Министерство здравоохранения Мексики создало управление по координации охраны здоровья коренных народов для оказания медицинской помощи, предоставляемой на местных языках, признавая необходимость включения языков коренных народов в систему здравоохранения в целях обеспечения эффективного и надлежащего ухода. Создание больницы Hospital de las Cultural в 2010 году в городе Сан-Кристобаль штата Чьяпас явилось одной из важных позитивных мер.
- В Эфиопии власти используют основные языки страны (сомалийский, тигринья, офромо и харари) в районах концентрации носителей этих языков для предоставления услуг, оказываемых региональными органами власти и учреждениями.
- В Индии, где проживает 1,2 миллиарда жителей и имеется более 400 языков, в результате применения пропорционального подхода, английский язык и хинди используются на национальном уровне, а около 30 других языков используются государственными и местными правительствами в регионах страны. Более того, языки малочисленных меньшинств используются в качестве средства обучения или для предоставления муниципальных и других местных услуг в тех районах, где проживает достаточное число носителей языков меньшинств.
- США федеральное законодательство в области обеспечения равенства устанавливает, что 10 000 человек или 5 процентов населения, проживающего в районе переписи населения, является уровнем «практической необходимости» для использования языков меньшинств, таких как испанский, китайский, фарси или вьетнамский, в работе федеральных служб.
- Принцип пропорциональности в Финляндии для различных государственных услуг гарантируется в тех муниципалитетах, где по меньшей мере 8 процентов населения принадлежит к шведской этнической группе либо по крайней мере 3000 человек являются членами языкового меньшинства. Как обусловлено историческими причинами, шведский и финский языки являются официальными языками на национальном уровне. Для малочисленных коренных народов саами (около 7500 человек в стране) услуги здравоохранения, социальные услуги и другая информация предоставляются в саамском в районе где проживает большинство представителей этой группы (*Sámiid ruovttuguovlu*).
- В Канаде французский или английский языки, являющиеся официальными, используются для доступа к федеральным государственным услугам в обоснованной или практически осуществимой форме. Это обычно распространяется на 5 процентов населения, проживающего в районе переписи населения (или 5000 человек в крупных городах). Другие государственные услуги предоставляются в районах достаточной концентрации коренных народов (племена кри, инуктитут, микмак и другие) или диаспор иммигрантов (китайской, вьетнамский, итальянский, урду, и других).

- В дополнение к португальскому языку, растущее число муниципалитетов в Бразилии использует языки коренных народов или языки иммигрантов в тех районах, где на этих языках говорит значительное число граждан, проживающих в муниципалитете. Для муниципалитета Сан-Габриел-да-Кашуэйра это означает, что муниципальные власти должны использовать четыре языка (португальский, ньенгату, тукано и банива) для предоставления основных услуг, а также информирования населения и проведения публичных кампаний в средствах массовой информации.

4.4. Языки меньшинств и идентичность

Что необходимо сделать?

Идентичность каждой личности, в форме собственного имени или фамилии на языке меньшинства, должна соблюдаться, признаваться и использоваться органами государственной власти. В тех случаях, когда это возможно, языки меньшинств должны быть также использованы на уличных знаках и в топографических названиях, особенно в тех районах, где это имеет историческое значение, или в районах компактного проживания меньшинств.

Почему это следует сделать?

Поощрение и защита идентичности имеют центральное значение в вопросе о правах меньшинств и несомненно важны в отношении частной жизни и достоинства. Для многих людей собственное имя на родном языке представляет собой один из важнейших признаков их идентичности. Принимая во внимание ключевое место языка в человеческой природе, культуре и социальной идентичности, уважение к языковой форме имени человека предполагает не только терпимое отношение, но и требует его защиты и уважения.⁴⁶ Принцип уважения идентичности, а также обязательство защищать и уважать идентичность, выходят за рамки отдельной личности и должны распространяться на те районы, где проживают меньшинства.

Основываясь на какие юридические обязательства и иные нормативные основания это можно сделать?

- Статьи 17, 24, 26 и 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (ООН)
- Статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ООН)
- Статьи 2 и 7 Конвенции о правах ребенка (ООН)
- Статья 10 Европейской конвенции по правам человека (Совет Европы)
- Статья 11 Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств (Совет Европы)
- Статья 10 Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (Совет Европы)
- Статья 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (ООН)
- Рекомендация 13 Ориентационной записки Генерального секретаря ООН по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств (2013 г.)
- Рекомендации 1–3 Ословских рекомендаций о правах национальных меньшинств в области языка (ОБСЕ)

⁴⁶ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), *Права меньшинств: Международные стандарты и руководство по их соблюдению* (УВКПЧ: Женева, 2010), стр. 8.

Как это должно быть сделано?

Большинство стран автоматически и систематически признают право граждан иметь и использовать собственные имена и фамилии на своем родном языке. В свою очередь, органы государственной власти обязаны уважать это право. В законодательстве должна быть предусмотрена прозрачная процедура, устанавливающая, что граждане могут использовать свои имена и фамилии при взаимодействии с органами власти, и что органы власти также должны использовать имена и фамилии граждан в своей деятельности. В дополнение к этому, обязательно должно существовать законодательство, позволяющее просто и без необоснованных расходов осуществлять представителю меньшинства возврат своего имени и фамилии в случае, если его имя и фамилия были принудительно изменены органами власти в прошлом, вследствие политики ассимиляции или иной аналогичной политики.

Помимо частного использования индивидуального имени (личного имени и отчества), государственные органы должны признавать и использовать имена лиц на их родном языке, в том числе при выдаче свидетельств о рождении.

Имена, написанные на языке, в котором используется письменность, отличная от письменности языка, используемого государственными органами (арабское – латинское написание; китайское написание – кириллица, т. д.), должны быть транслитерированы; а именно, звучание знаков одной письменности должно быть точно передано соответствующими знаками другой письменности, используемыми органами власти.

В случаях, когда имена написаны на другом языке, письменность которого совпадает с письменностью официального языка (например, испанский и английский языки, или литовский и польский языки), органы власти должны воспроизводить имя буквально (по буквам) без изменения или перевода.

Названия улиц и населенных пунктов, а также топографические названия и указатели, предназначенные для использования населением, являются важными признаками социальной идентичности, культуры и истории. Хорошим практическим подходом, принятым в большинстве стран, является обеспечение органами власти прозрачного законодательства или процедур, разрешающих использование двуязычных или даже трехязычных названий и указателей, обычно в соответствии с принципом пропорциональности, в тех районах, где проживает достаточное число носителей языков меньшинств или наблюдается спрос на такие указатели на языках меньшинств. Хотя каждое национальное законодательство устанавливает свои критерии, низкое пороговое значение, при котором считается, что использование названий и указателей является обоснованным или практически осуществимым, как правило, колеблется между 5 и 20 процентами местного населения. При этом, минимальный нижний порог обычно установлен для случаев использования языка меньшинства, имеющего определенный официальный статус, или случаев, связанных с традиционными и историческими причинами. Критерии для использования названий и указателей на языках меньшинств должны иметь четкую и недвусмысленную законодательную основу, что обеспечит их эффективное выполнение. Использование государственными органами двуязычных и многоязычных названий и указателей демонстрирует выполнение принципа инклюзивности и тот факт, что в определенном населенном пункте различные группы населения живут в обстановке гармонии и взаимного уважения.

Примеры надлежащей практики

- В Болгарии представители турецкого меньшинства могут вернуть своим именам первоначальную языковую форму.
- Исландия недавно прекратила действие требования, заставлявшего новых граждан принимать исландские имена.
- В Марокко с 2010 года отдельные имена на берберском языке определяются как «марроканские по своей природе». Это означает, что имена на берберском языке являются приемлемыми для официальной регистрации и использования органами власти.
- В Албании законодательство позволяет гражданам использовать традиционные языковые и культурные формы своих имен.
- В Российской Федерации уличные указатели и топографические обозначения часто представлены на двух или трех языках: на русском и официальном языке (языках) союзных республик, областей или краев.
- В Китае топографических и уличные названия и указатели, как правило, представлены в районах проживания меньшинств на двух или трех языках (на тибетском, монгольском, уйгурском и других языках). Названия и топографические указатели на трех языках также можно найти в Алжире, Сингапуре, и Швейцарии и во многих других местах.
- Ряд инициатив, к которым относятся проекты, предусматривающие учет языков, переживающих упадок, осуществляются в различных странах, включая Камерун⁴⁷ и США⁴⁸.

4.5. Языки меньшинств в области правосудия

Что необходимо сделать?

Доступ к бесплатным услугам устного перевода должен быть предоставлен в уголовном судопроизводстве в случаях, когда обвиняемый – представитель языкового меньшинства – не понимает язык, на котором ведется судопроизводство. Также должен быть обеспечен бесплатный перевод судебных документов, необходимых для защиты обвиняемого (представителя языкового меньшинства), предпочтительно на его/ее родном языке. Несмотря на то, что все документы – и все аспекты судебного разбирательства – не требуется переводить, тем не менее, документы, имеющие существенное значение в судебном деле, должны быть переведены должным образом и плата за них не должна взиматься с ответчика.

Гражданское и уголовное судебное разбирательство и другие судебные или квазисудебные слушания должны проводиться на языке меньшинства в тех случаях, когда это возможно в силу определенного числа и концентрации носителей языка, проживающих на конкретной территории.

Почему это следует сделать?

Неиспользование языка, который понимают граждане, в системе правосудия приводит к чрезвычайно серьезным последствиям. Например, в соответствии с правом на справедливое судебное разбирательство, как это закреплено в международном праве, обвиняемым или задержанным лицам,

⁴⁷ A/HRC/25/56/Add.1

⁴⁸ <http://recoveringvoices.si.edu/index.htm>

которые не понимают язык, используемый в судебных или правоохранительных органах, всегда должны быть предоставлены услуги устного и письменного перевода в минимальной форме и на бесплатной основе. В таком случае, они смогут осуществить свое право на защиту и предоставление справедливого судебного разбирательства. Кроме того, согласно принципу пропорциональности, судебное разбирательство должно проводиться на языках меньшинств в подходящей степени и масштабах, учитывая такие факторы, как число и концентрация носителей языка меньшинства.

Основываясь на какие юридические обязательства и иные нормативные основания это можно сделать?

- Статьи 14 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (ООН)
- Пункт (а) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ООН)
- Статья 40 Конвенции о правах ребенка (ООН)
- Статьи 6 и 14 Европейской конвенции по правам человека (Совет Европы)
- Пункты 2 и 3 статьи 10 Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств (Совет Европы)
- Статья 9 Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (Совет Европы)
- Директива 2010/64/EU Европейского парламента и Совета от 20 октября 2010 года о праве на устный и письменный перевод в уголовном процессе
- Рекомендация 11 Ориентационной записки Генерального секретаря ООН по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств (2013 г.)
- Рекомендации 17-19 Ословских рекомендаций о правах национальных меньшинств в области языка (ОБСЕ)

Как это следует сделать?

Использование языков меньшинств в судебной сфере, принципы пропорциональности и справедливого судебного разбирательства, а также понятие «принцип равенства сторон», обеспечивают целый ряд языковых прав.

Лицо, обвиняемое в совершении уголовного преступления, должно быть в срочном порядке и подробно уведомлено на языке, который он или она понимает, о характере и причине предъявляемого ему/ей обвинения.

В законодательстве должно быть четко определено право каждого задержанного или обвиняемого лица, в том числе представителя языкового меньшинства, в ходе уголовного разбирательства быть уведомленным о причинах ареста или задержания, а также о характере и причине предъявляемого обвинения, на том языке, который он или она понимает. Это требование не ограничивается случаями, когда лица не владеют официальным государственным языком (языками); такие лица подпадают под действие принципа пропорциональности в рамках эффективности и практической целесообразности предоставления государственных услуг и также доступа к правосудию. Имея отношение к основополагающему праву на справедливое судебное разбирательство, данные языковые права должны признаваться законом и, как правило, часто признаются законом.

Несмотря на то, что языковые права признаются и охраняются законодательством, они не всегда осуществляются, причиной чего является нехватка финансовых средств и квалифицированных переводчиков или даже неосведомленность обвиняемого о таких правах. Это представляет проблему

для малочисленных языковых меньшинств и может привести к серьезным судебным ошибкам. Позитивные и успешные усилия различных государств, направленные на обеспечение полной защиты данных языковых прав, включают:

- размещение информационных брошюр, плакатов или других визуальных материалов на языках, наиболее широко используемых на определенной территории, во всех залах судебных заседаний и полицейских участках, способствующее предоставлению информации любому обвиняемому или подозреваемому лицу о его / ее правах на бесплатный устный и письменный перевод;
- создание реестра квалифицированных письменных и устных переводчиков;
- использование коммуникационных технологий, таких как видеоконференции, телефонная связь или Интернет, при условии, что использование таких технологий не приведет к несправедливым судебным разбирательствам;
- юридическое обязательство председательствующего судьи или других должностных лиц судебной системы проводить официальную проверку языковых способностей обвиняемого или подозреваемого, если возникают трудности с пониманием языка;
- предоставление права оспаривать решение или заключение об отсутствии необходимости использования услуг по переводу; или, в случае предоставления услуг по переводу, предоставление возможности предъявить жалобу о том, что качество перевода является недостаточным для обеспечения справедливого разбирательства.

Примеры надлежащей практики и рекомендации

- Примеры передового опыта, рекомендуемые для всех государств-членов Европейского союза, включают обеспечение всех залов судебных заседаний и полицейских участков информационными брошюрами, плакатами или другими визуальными материалами на языках, наиболее широко используемых на определенной территории, с целью предоставления информации любому обвиняемому или подозреваемому лицу о его / ее правах на бесплатный устный и письменный перевод, а также создание реестра квалифицированных письменных и устных переводчиков;⁴⁹
- Министерство юстиции ЮАР в сотрудничестве с четырьмя университетами ввело диплом высшего образования в сфере юридического устного и письменного перевода в целях повышения качества предлагаемых переводческих услуг.
- В Индии в последние годы используются новые коммуникационные технологии, такие как видеоконференции, для работы устных переводчиков во время судебных разбирательств.
- В соответствии с принципом пропорциональности, в тех районах, где это практически осуществимо, основываясь на концентрации или числе носителей языка меньшинства, ряд государств предусматривает юридические меры по обеспечению использования языков меньшинств в судебных разбирательствах, по крайней мере, на нижестоящем уровне, включая право представителя меньшинства быть услышанным и понимать судью, который понимает язык меньшинства.

⁴⁹ Директива 2010/64/EU Европейского парламента и Совета от 20 октября 2010 года о праве на устный и письменный перевод в уголовном процессе (Совет Европейского союза).

- В Италии в провинциях Больцано (Боцен), судебные слушания проводятся в полном объеме на итальянском или немецком языках.
- В муниципалитетах Словении, где меньшинства достаточно многочисленны и плотно проживают на определенной территории, в судебном разбирательстве могут быть использованы итальянский или венгерский языки.
- В Канаде окружной суд провинции Саскачеван, рассматривающий уголовные и социальные вопросы, проводит слушания полностью или частично на языке племени кри. Судебное разбирательство должно проводиться также на других языках – инуктитуте и французском – в других регионах страны, где проживают представители этих языковых сообществ.

4.6. Средства массовой информации и языки меньшинств

Что необходимо сделать?

Для того, чтобы меньшинства могли свободно выражать свое мнение и общаться с членами своей группы и другими лицами на родном языке, свободное использование языков меньшинств должно быть разрешено в таких областях, как телерадиовещание, печатные и электронные средства массовой информации.

Языки меньшинств в государственных средствах массовой информации должны быть обеспечены в достаточном объеме и на пропорциональной основе. В зависимости от того, насколько это возможно и достижимо, языки меньшинств должны присутствовать в видео- и аудио-форме в жизни членов языковых общин, говорящих на этих языках, а также представителей основного населения.

Почему это следует сделать?

Все правительства должны удовлетворять потребности и служить интересам всего населения, включая меньшинства, в целях обеспечения «доступа к СМИ и получения и распространения всякого рода информации и идей, в том числе на своем языке» в соответствии с принципами «плюрализма, терпимости и широкого кругозора». В отношении частных средств массовой информации, в соответствии с основными правами человека, такими как свобода выражения мнений, это означает, что представителям меньшинств должна быть предоставлена свобода общения между собой в частных средствах массовой информации, беспрепятственно используя собственный язык. В соответствии с требованиями положений о равенстве и недискриминации, принцип пропорциональности должен выполняться средствами массовой информации в гибкой форме и надлежащим образом, а любая финансовая или иная поддержка должна оказываться частным средствам массовой информации на недискриминационной основе, в том числе в отношении лиц, использующих языки меньшинств. Роль государственного телерадиовещания на языках меньшинств имеет особенно важное значение для содействия терпимости и признания, а также создания чувства интеграции среди представителей меньшинств, обеспечивая справедливое отражение и осведомление о потребностях и интересах меньшинств.

Основываясь на какие юридические обязательства и иные нормативные основания это можно сделать?

- Статьи 19 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (ООН)
- Статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ООН)
- Статьи 2, 17 и 30 Конвенции о правах ребенка (ООН)
- Статьи 11 и 14 Европейской конвенции по правам человека (Совет Европы)
- Статья 9 Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств (Совет Европы)
- Статья 11 Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (Совет Европы)
- Пункт 1 статьи 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (ООН)
- Рекомендации 13 и 15 Ориентационной записки Генерального секретаря ООН по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств (2013 г.)
- Рекомендации 8–11 Ословских рекомендаций о правах национальных меньшинств в области языка (ОБСЕ)

Как это следует сделать?

Участие государства в государственных средствах массовой информации там, где это имеет место, должно отражать культурное и языковое многообразие. Это включает использование языков меньшинств государственными телерадиовещательными компаниями на тех территориях и в такой степени, которые отражают численность и степень компактности проживания носителей языков меньшинств. Необходимо также принимать во внимание и наилучшим образом удовлетворять потребности и интересы малочисленных языковых меньшинств.

Необходимо транслировать программы на языках меньшинств или обеспечивать возможность их просмотра в удобное время в тех местностях и в таких форматах, которые могут охватить как можно больше лиц, говорящих на языках меньшинств, насколько это практически возможно, в том числе за счет использования новых средств массовой информации.

В тех странах, где население главным образом является двуязычным, государственное телерадиовещание может осуществляться на обоих языках на взаимозаменяющей основе. Передачи на государственном телевидении и радио, рассчитанные на многоязычное и многокультурное общество, могут служить средством для обеспечения присутствия и участия меньшинств в жизнедеятельности общества, а также предоставления возможности по достоинству оценить разнообразие в обществе, вместо того, чтобы разделять его на различные меньшинства и большинство.

Меньшинства должны принимать непосредственное участие в развитии телерадиовещания на своих собственных языках. Использование языков меньшинств в государственных средствах массовой информации играет важную роль в сохранении языков меньшинств, а также их культуры и самобытности.

В конечном счете, доступ к государственным средствам массовой информации на языках меньшинств является инструментом коммуникации, информации и интеграции между органами государственной власти и меньшинствами. Доступ к государственным средствам массовой информации служит для правительств инструментом, с помощью которого можно предотвратить исключение представителей меньшинств из общественной деятельности, установить прямое информационное взаимодействие между государством и меньшинствами, а также с наибольшей эффективностью обеспечить включение

меньшинств в жизнедеятельность общества, одновременно поощряя терпимость, культурное многообразие, взаимное уважение, взаимопонимание и сотрудничество.

С практической точки зрения, органы власти и лица, ответственные за разработку политики, также должны учитывать тот факт, что интеграция, коммуникации и информация представляют собой двустороннее взаимодействие. С одной стороны, программы и мероприятия государственных средств массовой информации должны быть адресованы представителям большинства и поощрять изучение языков коренных народов и меньшинств. С другой стороны, должны быть созданы студии многоязычного и многокультурного телерадиовещания для освещения проблем меньшинств и реализации программ, разъясняющих и продвигающих принцип разнообразия в обществе, а не просто сохраняя официальное видение, предполагающее преобладание одного языка и одной культуры.

В целом, принцип соразмерности успешно работает в сфере государственных средств массовой информации, и многие государства приняли практические и надлежащие меры для осуществления языковых прав в этой области. Хотя и возможны различные подходы, правовая база и основания для работы государственных средств массовой информации на языках меньшинств непосредственно связаны с необходимостью, в большей или меньшей степени, «учитывать количество, сосредоточенность и размещение, а также потребности и интересы» языковых меньшинств для того, чтобы обеспечить эффективное соблюдение равного доступа.⁵⁰

Свобода выражения мнений включает в себя возможность меньшинств свободно выражать свое мнение и общаться с членами своей группы и другими лицами на родном языке, используя *частное* телерадиовещание, а также частные электронные и печатные средства массовой информации.⁵¹

Данные средства массовой информации должны избегать установления квот на использование официального языка по причине того, что такие квоты могут вызвать огромные трудности, такие как ограничение эфирного времени или увеличение расходов, которые являются недопустимыми в рамках принципа свободы выражения мнений или потенциально дискриминационными.⁵²

Частоты телерадиовещания или разрешения на телерадиовещание должны предоставляться, а также любая государственная финансовая или иная поддержка частных средств массовой информации, должна осуществляться на недискриминационной основе, в том числе в отношении частных СМИ, использующих языки меньшинств. В целом, пропорциональный подход является хорошей отправной точкой в этом отношении. Цифровизация средств массовой информации не должна приводить к таким изменениям частот наземного телерадиовещания или других частот, которые не учитывают потребности и интересы общин меньшинств, а также не должна ограничивать доступ к средствам массовой информации на языках меньшинств.

В случаях, когда существующие средства массовой информации не служат должным образом информационно-коммуникационным потребностям и интересам языковых меньшинств, предлагая информацию на языках этих меньшинств, органы государственной власти должны отдавать предпочтение потребностям и интересам меньшинств при распределении частот, выдаче разрешений

⁵⁰ Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании (октябрь, 2003 год), рекомендация 15.

⁵¹ *Ouranio Toxo and Others v. Greece* (см. примечание 9).

⁵² Совет Европы, Консультативный комитет по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Языковые права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, предусмотренные в Рамочной конвенции, Тематический комментарий № 3, ACF/44DOC(2012)001Rev (июль 2012 г.)

или оказании финансовой и иной поддержки. Подобные меры могут включать поощрение и содействие информационному взаимодействию с меньшинствами и между меньшинствами, а также с представителями большинства, а именно, создание стимулов для частных языковых средств массовой информации посредством оказания финансовой поддержки и приоритетного распределения частот, с тем чтобы расширить их доступ к сектору средств массовой информации и присутствие в нем.

Рекомендуется применять гибкий подход по отношению к печатным средствам массовой информации и новым технологиям для решения особых проблем, стоящих перед языковыми меньшинствами, в частности малочисленными меньшинствами или коренными народами. Во всех случаях, финансовая или иная поддержка должна включать четкие и прозрачные процедуры. Целесообразно рассматривать применение налоговых льгот и других методов стимулирования для поддержки публикаций и каналов телерадиовещания на языках меньшинств.

Примеры надлежащей практики и рекомендации

- В Мексике *Национальная комиссия по развитию коренных народов* предоставляет финансирование на льготных условиях, позволяющее осуществлять телерадиовещание на некоторых из тридцати языках меньшинств на двадцати частных радиостанциях.
- Органы власти в Косово создали Фонд средств массовой информации меньшинств для предоставления финансовой и другой помощи электронным и печатным СМИ, публикующим информацию на языке меньшинств.
- В соответствии с законодательством Канады, система телерадиовещания должна «отражать двуязычие и многокультурный характер канадского общества, а также особое место коренных народов». В результате чего, большое число местных радиостанций, вещающих для меньшинств и групп коренных народов получили лицензирование и распределение частот на льготных условиях, а также финансовую поддержку их деятельности.
- В Испании органы власти Каталонии предоставляют финансирование и налоговые льготы с целью укрепления присутствия каталанского языка в области частной издательской деятельности и частного телерадиовещания.
- В России государственная телевизионная и радиовещательная компания ВГТРК и ее региональные филиалы четко следуют принципу пропорциональности. В результате чего, радио- и телевизионных программ больше в тех районах, где проживают носители татарского языка в самом Татарстане, а также за пределами Татарстана, включая Пермский край и Тюменскую область, в то время как малочисленные меньшинства, как правило, получают меньше эфирного времени, что пропорционально их численности и степени концентрации.
- В таких странах, как Австралия и Венгрия, имеющих широко рассеянные или более малочисленные меньшинства, существует один государственный теле- и радиоканал, посвященный национальным, многокультурным и многоязычным вопросам, который транслирует передачи на всю страну (SBS в Австралии, MR4 в Венгрии) в эфире и в онлайн-режиме. MR4 транслирует ежедневные двухчасовые программы в районах проживания более многочисленных меньшинств, использующих хорватский, немецкий, румынский, сербский и словацкий языки, а также более короткие 30-минутные передачи на еженедельной основе для семи небольших языковых меньшинств и часовую передачу пять дней в неделю для носителей ромского языка. Эти передачи, транслируемые на всех 13 языках, также доступны в онлайн-режиме.

- Там, где население страны является главным образом двуязычным, государственные теле- и радиотрансляции могут идти в синхронном переводе или на обоих языках на взаимозаменяемой основе в одной и той же передаче, как это делается иногда в Камеруне, на Сейшельских Островах и Маврикии.

4.7. Языковые права в области частной деятельности

Что необходимо сделать?

Должно быть гарантировано использование любого языка меньшинства во всех сферах частной деятельности, будь то экономические, социальные, политические, культурные или религиозные вопросы, в том числе когда это относится к случаям частной деятельности в поле зрения общественности или в общественных местах.

Почему это следует сделать?

Личная свобода в сфере частной жизни, в том числе в выборе используемого языка, является основным признаком свободного и демократического общества. Из этого следует, что должна быть гарантирована возможность использования языков меньшинств в сфере частной деятельности, при отсутствии строго ограниченных исключительных обстоятельств.

Основываясь на какие юридические обязательства и иные нормативные основания это можно сделать?

- Статьи 19, 26 и 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (ООН)
- Подпункты 8 и 9 пункта (d) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ООН)
- Статьи 13 и 30 Конвенции о правах ребенка (ООН)
- Статьи 14 + 10 и 14 + 11 Европейской конвенции по правам человека (Совет Европы)
- Пункт 1 статьи 10 Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств (Совет Европы)
- Статья 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (ООН)
- Рекомендации 4, 6, 8 и 12 Ословских рекомендаций о правах национальных меньшинств в области языка (ОБСЕ)

Как это следует сделать?

В связи с тем, что язык является формой выражения, частные стороны должны иметь возможность использовать язык меньшинства в общении между собой, даже если их видят и слышат другие лица в общественных местах. Язык, используемый в частных беседах, защищен аналогичным образом.

Необходимо уважать право на использование языка меньшинства в частных культурных⁵³ или избирательных⁵⁴ мероприятиях в контексте языковой свободы.

⁵³ Ulusooy and others v. Turkey, Европейский суд по правам человека, 34797/03, 3 мая 2007 г.

⁵⁴ Şükran Aydın and Others v. Turkey, Европейский суд по правам человека, 49197/06, 22 января 2013 г.

Использование языка меньшинства только одним из родителей не должно служить законным основанием для отказа в опеке над ребенком.

Поощрение или защита официальных языков является законной задачей; однако ее толкование не должно приводить к недопущению использования языков меньшинств в частных вопросах.⁵⁵ Использование официального языка в сочетании с другими языками должно быть пропорциональным, а также не должно быть обременительным или иметь недопустимые ограничения.

Примеры надлежащей практики

- В Канаде власти провинции Квебек приняли законодательство, которое предусматривает использование языка частным лицом по своему выбору в личных целях, не ограничивая использование предпочитаемого языка на частных названиях и указателях, тем не менее, требуя, чтобы государственный язык занимал на них основное положение. Это – свидетельство того, как государство может эффективно сочетать законные задачи, направленные на поощрение и защиту государственного языка, и одновременно осуществлять право каждого человека на использование языка по своему выбору в частных вопросах, включая названия и указатели, предназначенные для широкой публики.
- В США, в некоторых штатах были приняты четкие руководящие принципы, регулирующие допустимость требований об исключительном использовании государственного языка в рабочей обстановке и недопустимость запрета на использование собственного языка работниками и другими лицами, включая, в особенности, языка меньшинства.⁵⁶

4.8. Эффективное участие меньшинств в общественной жизни и использование языка

Что необходимо сделать?

Меры для поощрения и облегчения эффективного участия меньшинств в общественной жизни включают, где это практически осуществимо, использование языков меньшинств в процессе участия в проведении выборов, предоставлении консультаций и других видах общественной деятельности. Информация о выборах, бюллетени и другие официальные документы, касающиеся выборов, общественных консультаций и участия в общественной жизни должны быть доступны на языках меньшинств в районах компактного проживания большого числа лиц, говорящих на этих языках.

Использование языков меньшинств должно быть разрешено на плакатах, в документах, в ходе совещаний и других мероприятий, подготавливаемых и проводимых политическими партиями, неправительственными организациями, лоббистскими группами или частными лицами.

⁵⁵ Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada (см. примечание 8).

⁵⁶ Руководство США по предотвращению дискриминации по признаку национального происхождения, <www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c23c33ef4cf089f166b9e143789066bc&node=29:4.1.4.1.7&rgn=div5#29:4.1.4.1.7.0.21.7> (на англ. яз.).

Почему это следует сделать?

Использование языков меньшинств является одной из наиболее эффективных мер, осуществляемых органами власти, по расширению участия меньшинств в общественной жизни, в том числе в выборах или политической сфере. К числу достигнутых положительных результатов относятся более высокие темпы голосования, расширенное присутствие в выборных органах и более активное участие в политической жизни, а также в целом большее чувство идентификации с государством. Использование языков меньшинств в соответствии с принципом пропорциональности положительно влияет на интеграцию меньшинств в общественную жизнь. С другой стороны, недопущение использования языков меньшинств политическими партиями, неправительственными организациями или частными лицами в политической сфере иногда приводило к появлению чувства отчуждения и неприятия. Данные также свидетельствуют о том, что требования в отношении владения языком на профессиональном уровне для участия в выборах не только являются по всей вероятности дискриминационным, но также, как правило, ослабляют участие меньшинств в выборах и общественной деятельности.

Безусловно, меры и механизмы, направленные на обеспечение эффективного участия меньшинств в общественной жизни, включая меры по устранению препятствий, приводят к повышению уровня интеграции в рамках государства.

Основываясь на какие юридические обязательства и иные нормативные основания это можно сделать?

- Статьи 25 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (ООН)
- Пункт (с) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ООН)
- Статья 14 и статья 3 Протокола №11 Европейской конвенции по правам человека (Совет Европы)
- Статьи 4 и 10 Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств (Совет Европы)
- Статья 10 Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (Совет Европы)
- Пункты 2 и 3 статьи 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (ООН)
- Рекомендации 11 и 15 Ориентационной записки Генерального секретаря ООН по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств (2013 г.)
- Рекомендация 13 Ословских рекомендаций о правах национальных меньшинств в области языка (ОБСЕ)
- Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни (ОБСЕ)

Как это следует сделать?

В тех районах, где значительное число носителей языка плотно проживает на определенной территории, бюллетени и другие официальные документы, касающиеся выборов, общественных консультаций и иных процессов, связанных с процессом принятия решений в сфере общественной деятельности должны быть доступны в разумных пределах на языках меньшинств.⁵⁷ По все вероятности, это приведет к росту уровня информированности отдельных лиц, а также к более активному участию и большей степени вовлечения и интеграции меньшинств.

⁵⁷ Бюро по демократическим институтам и правам человека, «Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе» (Издатель: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Варшава, 2001 г.) <<http://www.osce.org/ru/odihr/elections/17569?download=true>>, стр. 16.

Консультации, участие и представительство меньшинств в директивных органах и соответствующих процессах, а также значимое влияние меньшинств на директивные органы и соответствующие процессы (когда такая деятельность затрагивает интересы меньшинств) должны всегда рассматриваться как возможные и пользоваться поддержкой, с тем, чтобы наилучшим образом информировать лиц, ответственных за разработку политики и укреплять сотрудничество между органами власти и общинами меньшинств.

Органы государственной власти должны также, в надлежащей степени, обеспечивать наличие программ, транслируемых радио- и телевизионными станциями, осуществляющими общественное вещание, на языках меньшинств, посвященных избирательным кампаниям и иным консультативным процессам. Это приводит к более эффективной коммуникации между властями и меньшинствами, и, в конечном итоге, к более широкому участию меньшинств в общественной жизни.

Использование языков меньшинств избирательными органами (и ведущими политиками) в открытых заседаниях, материалах кампаний и выступлениях в средствах массовой информации является позитивной мерой, направленной на коммуникационное взаимодействие с избирателями, принадлежащими к меньшинствам.

Языковые требования для процесса голосования или политического участия не должны быть дискриминационными. Запрет на голосование или участие в выборах в отношении частных лиц, использующих свой собственный язык или не говорящих свободно на официальном языке государства, имеет очень серьезные последствия. Такой запрет ведет к недопущению участия в общественной жизни и в целом будет носить дискриминационный характер.

Отказ в предоставлении гражданства по причине несоответствия языковым требованиям может быть непреодолимым препятствием для участия в общественной жизни государства. В случае, если такой отказ является произвольными либо несправедливыми, предпочтение в пользу определенного языка может считаться дискриминационными в отношении меньшинств.⁵⁸ Женщины из числа меньшинств, как правило, оказываются более уязвимыми в ситуациях, связанных с отказом в предоставлении гражданства.

Примеры надлежащей практики

- Согласно системе федеральных выборов США, наличие 10000 или более представителей меньшинств, проживающих в районе переписи населения, или 5 процентов лиц, относящихся к меньшинствам, проживающих в районе переписи населения, является основанием для требования использовать язык меньшинства в избирательных материалах, а также в ходе предоставления помощи при голосовании. К ним относятся объявления о голосовании, освещение в СМИ, информация и даже устная помощь. Избирательные материалы и помощь предоставляются в США на 12 и более языках, с целью устранения препятствий, мешающих эффективному осуществлению избирательного права, а также поощрения участия в общественной жизни. Регистрация избирателей также возможна на китайском, японском, корейском, испанском, тагальском и вьетнамском языках.
- В Индии в результате подобного подхода и использования многоязычия в рамках Союза, а также благодаря государственным и местным законам и регулирующим положениям, по всей стране используется более 30 языков.

⁵⁸ Дело по натурализации, Коста-Рика (см. примечание 17).

- В Хорватии избиратели, принадлежащие к меньшинствам, могут либо голосовать по общим национальным спискам либо спискам определенных меньшинств. Более многочисленные общины меньшинств, такие как венгерская, сербская и итальянская, имеют по одному месту каждая, в то время как малочисленные меньшинства единой группой избирают одного заместителя из числа своих членов.
- В Новой Зеландии информация о выборах предоставляется на 26 языках, включая язык жестов.
- В бывшей югославской Республике Македонии создание избирательного округа, включающего провинцию Шуто-Оризари, в которой проживают представители меньшинства рома, позволило в итоге избрать представителя от этой общины.
- В Великобритании, в дополнение к английскому языку, свободное владение шотландским, гэльским или валлийским языками удовлетворяет требования в отношении знания языка, предъявляемых к кандидатам на получение гражданства. В Канаде, помимо английского, может потребоваться и знание французского языка.
- В Швейцарии владение немецким, французским, итальянским или романшским языком на профессиональном уровне является достаточным в соответствии с языковыми требованиями для получения гражданства и так далее.
- В Норвегии информация о выборах предоставляется на восьми языках, в том числе и на саамском языке. Бюллетени для голосования также доступны на саамском языке для выборов в Саамский парламент.
- Боливия, Эфиопия, Финляндия, Парагвай, Россия, Сингапур, Словения, ЮАР и многие другие предоставляют избирательные материалы и информацию на ряде языков меньшинств.

Дополнительные инструменты и ресурсы: Руководящие указания по вопросам права и соответствующие официальные документы

1. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (ООН), http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/minority_rights.shtml (на англ. яз.: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>)
2. Доклад независимого эксперта по вопросам меньшинств, A/HRC/22/49, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/AHRC2249_English.PDF
3. Другие доклады мандата Специального докладчика по вопросам меньшинств, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/Annual.aspx>
4. Рекомендации Форума ООН по проблемам меньшинств: осуществление Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, на англ. яз., <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/ForumIndex.aspx>
5. Поощрение и защита прав меньшинств: руководство для правозащитников (ООН), http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-12-07_ru.pdf (на англ. яз.: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-12-07_en.pdf)
6. Права меньшинств: международные стандарты и руководство по их соблюдению» (ООН), http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_ru.pdf (на англ. яз.: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf)
7. Участие маргинализированных меньшинств в планировании процесса развития: справочник и практическое пособие ПРООН, на англ. яз., <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/UNDPMarginalisedMinorities.pdf>
8. Сборник информационно-методических материалов о развитии многоязычного образования, на англ. яз., <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001521/152198e.pdf>
9. Руководящие принципы ЮНЕСКО по вопросам языка и образования, на англ. яз., <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129728e.pdf>
10. Почему язык важен для целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЮНЕСКО), на англ. яз., <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002152/215296E.pdf>
11. Тематический комментарий №3 к Рамочной Конвенции о языковых правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (Совет Европы), на англ. яз., http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CommentaryLanguage_en.pdf
12. Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка (ОБСЕ), <http://www.osce.org/ru/hcnm/67541?download=true> (на англ. яз.: <http://www.osce.org/hcnm/67531>)
13. Гагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование (ОБСЕ), <http://www.osce.org/ru/hcnm/32190?download=true> (на англ. яз.: <http://www.osce.org/fr/hcnm/32184>)
14. Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании (ОБСЕ), <http://www.osce.org/ru/hcnm/32311?download=true> (на англ. яз.: <http://www.osce.org/hcnm/32310?download=true>)
15. Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе (ОБСЕ), <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/17569?download=true> (на англ. яз.: <http://www.osce.org/odihr/elections/17569?download=true>)

Другие ресурсы

Baldwin, C., Chapman, C. and Gray, Z., *Minority Rights: The Key to Conflict Prevention* (Международная группа по правам меньшинств: Лондон, 2007 г.) <http://www.minorityrights.org/download.php?id=174>

Всемирный банк, Education Notes, *In their own Language: Education for All* (Всемирный банк: Вашингтон, 2005 г.), http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/Education-Notes/EdNotes_Lang_of_Instruct.pdf

Benson, C., *Mother Tongue-based Teaching and Education for Girls* (ЮНЕСКО: Бангкок, 2005 г.), <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001420/142079e.pdf>

de Varennes, F., *Language, Rights and Power: The Role of Language in the Inclusion and Exclusion of Indigenous Peoples*, Группа экспертов ООН по правам коренных народов (УВКПЧ: Женева, 2011 г.)

Ouane, A. and Glanz, C. (eds). *Optimising Learning, Education and Publishing in Africa: The Language Factor* (ЮНЕСКО, Институт по обучению на протяжении всей жизни / Ассоциации развития образования в Африке: Гамбург/Тунис, 2011 г.)

ЮНЕСКО, *Improving the Quality of Mother Tongue-based Literacy and Learning: Case Studies from Asia, Africa and South America* (Региональное бюро ЮНЕСКО по образованию в странах Азии и Тихого океана: Бангкок, 2008 г.)

ЮНЕСКО, Институт по обучению на протяжении всей жизни, *Why and How Africa Should Invest in African Languages and Multilingual Education: An Evidence- and Practice-based Policy Advocacy Brief* (ЮНЕСКО: Гамбург, 2010 г.), <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001886/188642e.pdf>

ЮНИСЕФ и Министерство образования и профессиональной подготовки Вьетнама, *Action Research on Mother Tongue-based Bilingual Education: Improving the equity and quality of education for ethnic minority children in Viet Nam*, сентябрь, 2012 г., http://www.un.org.vn/en/publications/publications-by-agency/doc_download/312-action-research-on-mother-tongue-based-bilingual-education-improving-the-equity-and-quality-of-education-for-ethnic-minority-children-in-viet-nam.html

