



ПРАВА МЕНЬШИНСТВ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И РУКОВОДСТВО ПО ИХ СОБЛЮДЕНИЮ



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

Нью-Йорк и Женева, 2010 год



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Примечание

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города, района или их властей, или относительно делимитации их границ.

*

* *

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

HR/PUB/10/3

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Введение	1
I. ОПРЕДЕЛЕНИЯ	2
A. Какие группы являются меньшинствами по международному праву?	2
B. Считаются ли коренные народы меньшинствами?	3
C. Применимы ли права меньшинств к негражданам?	5
D. Какова связь между меньшинствами, негражданами и лицами без гражданства?	6
II. СФЕРА ЗАЩИТЫ ПРАВ МЕНЬШИНСТВ	8
A. Выживание и существование	8
B. Поощрение и защита самобытности меньшинств	9
C. Равенство и недискриминация	9
D. Эффективное и действенное участие в жизни общества	14
III. ЗАЩИТА ПРАВ МЕНЬШИНСТВ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	16
A. Основные источники прав меньшинств	16
B. Дополнительные источники прав меньшинств	19
IV. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ, РАССМАТРИВАЮЩИЕ ВОПРОСЫ ПРАВ МЕНЬШИНСТВ	22
A. Договорные органы по правам человека	22
B. Специальные процедуры по правам человека	24
C. Механизмы Совета по правам человека	28
D. Механизмы МОТ	29
E. Механизмы ЮНЕСКО	30

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

V. ПОСТАНОВКА ВОПРОСОВ ДЛЯ АНАЛИЗА	31
A. Структуры и условия для улучшения положения меньшинств ..	31
B. Оценка положения меньшинств в национальном контексте	32
C. Определение приоритетов для улучшения положения меньшинств	32
D. Информационно-просветительская деятельность и общественная информация	38
VI. ПОСТАНОВКА ВОПРОСОВ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ МЕР	39
A. Требуется ли положение лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам, особого внимания?	39
B. Требуется ли положение женщин, принадлежащих к меньшинствам, особого внимания?	40
C. Существуют ли документы, являющиеся особенно актуальными для мониторинга положения детей, принадлежащих к меньшинствам?	43
D. Могут ли поощрение и защита прав меньшинств способствовать предупреждению или урегулированию конфликтов?	45
E. Каким образом можно лучше обеспечить эффективное участие меньшинств в деятельности Организации Объединенных Наций?	46
F. Какую работу в настоящее время ведет Организация Объединенных Наций в целях развития правозащитного потенциала представителей и общин меньшинств?	47
Приложение	
Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам	50

Выражение признательности

Настоящее издание представляет собой обновленный вариант издания «Towards developing country strategies on minorities» (“Разработка национальных стратегий по проблемам меньшинств”) и было подготовлено Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по просьбе и при содействии Межучрежденческой группы по вопросам меньшинств (МУГМ). Межучрежденческая группа проводит свою работу с 2004 года, и в ее деятельности принимают участие представители УВКПЧ, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Управления по координации гуманитарной деятельности (УКГД), Учебного и научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР), Международной организации труда (МОТ), Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ).

Задача Межучрежденческой группы заключается в проведении в жизнь статьи 9 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в соответствии с которой специализированные учреждения и другие организации системы Организации Объединенных Наций должны содействовать полному осуществлению прав и принципов, изложенных в этой Декларации, в рамках их соответствующих сфер компетенции.

Межучрежденческая группа оказала большое содействие подготовке более ранних проектов настоящего издания. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

хочет выразить большую признательность всем, кто внес свой вклад в подготовку этого издания.

Сокращения

ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
МОТ	Международная организация труда
МУГМ	Межучрежденческая группа по вопросам меньшинств
НПО	неправительственные организации
НПЗУ	национальные правозащитные учреждения
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
УКГД	Управление по координации гуманитарной деятельности
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНИТАР	Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Введение

Стремление групп, не относящихся к доминирующей части населения, сохранить свои культурные, религиозные или этнические особенности проявилось одновременно с возникновением национальных государств в восемнадцатом и девятнадцатом столетиях. Начало признанию и защите прав меньшинств в международном праве было положено Лигой Наций, принявшей несколько «трактатов по правам меньшинств». Когда на смену Лиге Наций в 1945 году пришла Организация Объединенных Наций, она тоже постепенно разработала ряд норм, процедур и механизмов, касающихся меньшинств.

В частности, в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года и Декларации 1992 года о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (далее Декларация Организации Объединенных Наций о правах меньшинств), признаются и защищаются права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Однако на практике эти права далеко не всегда реализуются.

В деле поощрения и защиты прав меньшинств требуется уделять особое внимание таким вопросам, как признание существования меньшинств; принятие мер, направленных на обеспечение гарантий их прав на недискриминацию и равенство; содействие поликультурному и межкультурному образованию; содействие их участию во всех сферах общественной жизни; учет их интересов в процессах развития и сокращения масштабов нищеты; существование диспропорций в социальных показателях, таких, как занятость, охрана здоровья и жилищные условия; положение женщин и особые интересы детей, принадлежащих к меньшинствам.

Во всем мире меньшинства нередко становятся также жертвами вооруженных конфликтов и междоусобной борьбы. Особое беспокойство вызывает положение беженцев и внутренне перемещенных лиц, принадлежащих к меньшинствам, прежде всего женщин и детей. Лица, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, зачастую становятся также жертвами множественной дискриминации и могут быть лишены, в частности, доступа к надлежащему жилищу, земле и собственности и даже гражданству.

Поскольку ключевая роль при выработке долговременных решений по улучшению участи меньшинств отводится обязательствам стран и правозащитному подходу, УВКПЧ подготовило настоящее издание для того, чтобы повысить осведомленность его персонала и коллег из других организаций и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций о правах меньшинств и препятствиях, с которыми сталкиваются меньшинства в деле осуществления этих прав. Можно надеяться, что данное издание поможет коллегам в Организации Объединенных Наций содействовать повышению действенности ориентированных на меньшинства страновых программ на базе принципов, закрепленных в соответствующих международных договорах и документах по правам человека, в частности в Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств.

I. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

A. Какие группы являются меньшинствами по международному праву?

В статье 1 Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств, принятой в 1992 году консенсусом, говорится о меньшинствах как о самобытных национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых группах, и предусмотрена обязанность государств охранять их существование. Согласованного на международном уровне определения того, какие группы являются меньшинствами, не существует. Нередко подчеркивается, что существование меньшинства является вопросом факта и что любое определение должно включать в себя как объективные факторы (как, например, наличие этнической, языковой или религиозной общности), так и субъективные факторы (в том числе идентификацию индивидами себя как членов меньшинства).

Трудность согласования широко приемлемого определения заключается в многообразии ситуаций, в которых живут меньшинства. Одни из них живут компактно в четко определенных районах, отдельно от доминирующей части населения. Другие рассредоточены по всей территории страны. У некоторых меньшинств существует прочное осознание их коллективной идентичности и письменная история; у других сохраняется лишь фрагментарное представление об их общих корнях.

Под термином «меньшинство», как он используется в системе Организации Объединенных Наций, обычно понимаются, согласно Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств, национальные или этнические, религиозные и языковые меньшинства. Во всех государствах на их национальной территории существует одна или несколько групп меньшинств, для которых характерна их собственная национальная, этническая, языковая или религиозная идентичность, отличная от идентичности большинства населения.

Согласно определению, сформулированному в 1977 году Специальным докладчиком Подкомиссии Организации Объединенных Наций по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Франческо Капоторти, меньшинство представляет собой:

Группу меньшей численности по сравнению с остальной частью населения государства, занимающую не доминирующее положение, члены которой, являясь гражданами государства, имеют этнические, религиозные или языковые особенности, отличные от особенностей остальной части населения, и проявляют, хотя бы только имплицитно, чувство солидарности, имеющее целью сохранить их культуру, традиции, религию или язык¹.

¹ E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, пункт 568.

Хотя критерий гражданства, включенный в вышеприведенное определение, нередко оспаривается, критерий не доминирующего положения сохраняет свою актуальность. В большинстве случаев группа, считающаяся меньшинством, по своей численности будет составлять меньшинство, но в других случаях численное большинство населения может также занимать не доминирующее положение, аналогичное положению меньшинства, как, например, положение чернокожего населения в условиях режима апартеида в Южной Африке. В некоторых ситуациях группа, составляющая большинство в государстве в целом, может занимать не доминирующее положение в том или ином районе такого государства.

Наряду с этим утверждается, что помимо некоторых конкретных объективных критериев, как, например, критерии, перечисленные в определении Капоторти, необходимо принимать во внимание использование субъективных критериев, таких, как стремление членов таких групп сохранить свои характерные особенности и желание таких индивидов считаться членами такой группы. В современных условиях существует общее согласие с тем, что признание за группой статуса меньшинства не относится лишь к исключительной компетенции государства, а должно основываться как на объективных, так и на субъективных критериях.

Нередко возникает вопрос о том, являются ли меньшинствами, например, инвалиды, лица, принадлежащие к некоторым политическим группам, или лица с определенной сексуальной ориентацией (лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы, трансгендеры или лица с интерсексуальностью). Хотя Декларация Организации Объединенных Наций о правах меньшинств посвящена национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам, необходимо также бороться с множественной дискриминацией и устранять ситуации, когда лица, принадлежащие к национальному или этническому, религиозному и языковому меньшинству, подвергаются также дискриминации по иным признакам, таким, как пол, инвалидность или сексуальная ориентация. Точно также важно помнить о том, что во многих странах меньшинства нередко относятся к числу наиболее маргинализованных групп в обществе и серьезно страдают, например, пандемическими заболеваниями, такими, как ВИЧ/СПИД, и в основном имеют ограниченный доступ к службам охраны здоровья.

В. Считаются ли коренные народы меньшинствами?

Так же как и в случае меньшинств, нет общепринятого на международном уровне определения коренных народов. На этот счет можно руководствоваться, например, деятельностью Рабочей группы по коренным народам, положениями Конвенции № 169 Международной организации труда (МОТ) и содержанием Декларации Организации

Объединенных Наций о правах коренных народов. В различных источниках отмечаются следующие характерные особенности, либо отдельно, либо в сочетании с другими: коренные народы являются потомками народов, населявших их земли или территории до колонизации или до установления государственных границ; они имеют самобытные социальные, экономические и политические системы, свой язык, свою культуру и свои верования и твердо намерены сохранять и развивать свою самобытность; они демонстрируют твердую привязанность к землям своих предков и приверженность охране их природных ресурсов; и/или они не принадлежат к доминирующей группе общества и придерживаются самоидентификации как коренных народов.

Хотя коренные народы могут претендовать на права меньшинств согласно международному праву, в Организации Объединенных Наций существуют мандаты и механизмы, конкретно посвященные защите их прав. В своей работе Организация Объединенных Наций применяет принцип самоидентификации по отношению к коренным народам и меньшинствам. С практической точки зрения между коренными народами и национальными, этническими, языковыми и религиозными меньшинствами существует ряд связей и общих особенностей. Обе эти группы обычно не занимают доминирующего положения в обществе, в котором они живут, и их культуры, языки и религиозные верования могут отличаться от тех, которые свойственны большинству населения или доминирующим группам.

Как коренные народы, так и меньшинства обычно хотят сохранить и развивать свою самобытную идентичность. На местах можно обнаружить ситуации, когда определенная коренная группа населения может оказываться в положении, схожим с положением меньшинства, и точно так же некоторые меньшинства могут, как и коренные народы, иметь прочную и давнюю связь со своими землями и территориями, которые обычно ассоциируются с самоидентификацией коренных народов.

С точки зрения прав меньшинствами традиционно выдвигаются на первый план их права на защиту своего существования, признание их самобытности и на гарантии их эффективного участия в общественной жизни и уважения их культурных, религиозных и языковых отличий. Коренные народы, также выдвигая на первый план аналогичные права, в то же время традиционно выступают за признание их прав на землю и ресурсы, самоопределение и участие в процессе принятия решений по затрагивающим их вопросам. В Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов предусмотрено требование к государствам консультироваться и сотрудничать с коренными народами с целью заручиться их свободным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем осуществлять деятельность в области развития, которая может их затрагивать, тогда как в Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств предусмотрено более общее право принимать участие в процессе принятия решений и содержится требование, касающееся необходимости учитывать законные интересы

лиц, принадлежащих к меньшинствам, при национальном планировании и разработке программ.

В настоящем издании не рассматриваются специфические особенности коренных народов, поскольку основное внимание в нем уделяется некоренным национальным, этническим, языковым и религиозным меньшинствам.

С. Применимы ли права меньшинств к негражданам?

Согласно положениям договоров по правам человека, государства несут обязательство защищать права всех лиц, на которых распространяется их юрисдикция или которые находятся в пределах действия их юрисдикции. Прямые изъятия из этого принципа касаются, в частности, политических прав.

Комментарий Рабочей группы по меньшинствам к Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, имеет большое значение в том отношении, что в нем разъясняется, как следует толковать существенные положения этого документа. Что касается гражданства, например, то в нем говорится что «хотя гражданство как таковое не следует относить к категории разграничений, лишаящих некоторых лиц или некоторые группы лиц возможности пользоваться предусмотренными в Декларации правами меньшинств, существует ряд других факторов, которые могут иметь значение в процессе проведения разграничений между правами, на осуществлении которых могут настаивать различные меньшинства».

Например, «лица, проживающие на территории соответствующего государства в течение длительного времени, могут рассчитывать на более широкие права по сравнению с теми лицами, которые прибыли в страну недавно». В Комментарие отмечаются, что «наиболее конструктивным представляется подход, позволяющий избегать проведения абсолютного разграничения между «новыми» и «старыми» меньшинствами путем исключения из категории меньшинств первых и включения в эту категорию вторых; вместо этого необходимо исходить из признания принципа, согласно которому в процессе применения Декларации «старые» меньшинства должны иметь более широкие права по сравнению с «новыми» меньшинствами»².

На практике в соответствии с нормами международного права некоторые права меньшинств стали применяться к недавно прибывшим мигрантам, для которых характерна общность этнической, религиозной или языковой идентичности. Отношение к ним должно базироваться на предусмотренном нормами международного обычного права принципе недискриминации, который имеет в международном праве

² E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, пункты 10 – 11.

основополагающее значение и отражен во всех договорах и документах по правам человека. Более того, право не подвергаться дискриминации гарантируется согласно ряду документов, имеющих прямое отношение к меньшинствам. К их числу относятся Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенция о статусе апатридов, Конвенция о статусе беженцев и Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают.

D. Какова связь между меньшинствами, негражданами и лицами без гражданства?

Одна конкретная проблема, касающаяся меньшинств и вопросов гражданства, заключается в том, что слишком часто члены определенной группы получают отказ в получении гражданства или лишаются своего гражданства по основаниям их национальной или этнической, религиозной и языковой принадлежности. Такая практика противоречит международному праву, особенно ввиду статьи 9 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, в которой говорится, что «Договаривающееся Государство не может лишить никакого лица или группу лиц их гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям». Таким образом, важно отметить, что дискриминация по отношению к какому-либо лицу по одному из вышеприведенных оснований, вследствие чего данное лицо произвольно лишается гражданства, может служить фактором, отвечающим некоторым критериям для определения статуса беженца.

Большинство лиц без гражданства, которых в мире насчитывается примерно 15 миллионов, принадлежат также к этническим, религиозным или языковым меньшинствам. Дискриминация меньшинств зачастую приводит к исключению их из категории граждан. Такое положение дел нередко складывается в новых независимых государствах, которые определяют понятие гражданства таким образом, что это исключает возможность получения гражданства лицами, принадлежащими к определенным меньшинствам, которые рассматриваются как «иностранцы», несмотря на их давнюю связь с территорией нового государства. Наряду с тем, что дискриминация может являться причиной безгражданства, сам факт отсутствия гражданства у членов той или иной группы может отрицательно сказываться на их возможности пользоваться широким кругом прав человека. Хотя в принципе большинство прав человека гарантируются каждому лицу, находящемуся под юрисдикцией государства, на практике неграждане, включая апатридов, сталкиваются с препятствиями в деле осуществления прав человека. Такие препятствия могут приобретать еще более серьезный характер, если лицо без гражданства принадлежит также к какому-либо меньшинству.

Решать проблему безгражданства можно за счет применения норм, изложенных в универсальных и региональных договорах по правам

человека, в том числе норм, касающихся регистрации детей при рождении, права на приобретение гражданства, недискриминации при приобретении, изменении и сохранении гражданства мужчинами и женщинами и предоставления гражданства детям. В Конвенции о сокращении безгражданства содержатся подробные указания на этот счет.

II. СФЕРА ЗАЩИТЫ ПРАВ МЕНЬШИНСТВ

Исходя из мирового опыта общин меньшинств и содержания Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств и других международных стандартов, имеющих отношение к правам меньшинств, можно определить следующие главные проблемы: выживание и существование, развитие и защита самобытности меньшинств, равенство и недискриминация и эффективное и действенное участие в жизни общества.

A. Выживание и существование

Согласно вышеупомянутому Комментарию Рабочей группы по меньшинствам, любые меры по защите лиц, принадлежащих к меньшинствам, должны быть направлены прежде всего на защиту физического существования лиц, принадлежащих к меньшинствам, включая защиту от геноцида и преступлений против человечества. В Дурбанской декларации 2001 года подчеркивается, что «этническая, культурная, языковая и религиозная самобытность меньшинств, там где они существует, должна быть защищена и что лица, относящиеся к таким меньшинствам, должны иметь равное положение и пользоваться своими правами человека и основными свободами без какой бы то ни было дискриминации» (пункт 6б).

Во время конфликтов физическая неприкосновенность лиц, принадлежащих к меньшинствам, несомненно, человечества самой серьезной угрозе, и необходимо уделять внимание обеспечению меньшинствам, включая тех, которые перемещаются внутри своей страны или за ее пределы в качестве беженцев, доступа к чрезвычайной гуманитарной помощи, такой, как продовольствие, жилище и охрана здоровья. Как отметил бывший Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Кофи Аннан на Стокгольмском международном форуме в январе 2004 года: «Мы должны защищать особенно права меньшинств, поскольку они чаще всего становятся объектом геноцида»³.

Неуважение, незащищенность и несоблюдение прав меньшинств могут по меньшей мере служить одним из существенных факторов, если и не главной причиной, их вынужденного перемещения и могут – в самом худшем случае – даже приводить к исчезновению таких общин. Из этого следует, что вынужденное перемещение меньшинств может также служить свидетельством того, насколько уважаются, защищаются и соблюдаются права меньшинств в стране, которую они вынуждены покинуть. Хотя в ситуации перемещения выявление всех групп, которые могут считаться меньшинствами, может быть связано с трудностями, механизмы защиты,

³ См. пресс-релиз Организации Объединенных Наций SG/SM/9126/Rev.1 от 11 февраля 2004 года.

включая оказание гуманитарной помощи, необходимо разрабатывать таким образом, чтобы позволить этим группам в максимально возможной степени сохранить свою самобытность. Важно отметить, что защита существования меньшинств требует также уважения и защиты их религиозного и культурного наследия, которое является определяющим атрибутом их самобытной групповой идентичности.

В. Поощрение и защита самобытности меньшинств

В вопросе о правах меньшинств центральное место отводится поощрению и защите их самобытности. Поощрение и защита самобытности меньшинств позволяет предотвратить принудительную ассимиляцию и утрату культур, религиозных верований и языков, являющихся фундаментом богатого разнообразия мира и частью его общего достояния. Недопущение принудительной ассимиляции предполагает не только терпимое отношение к разнообразию и плюрализму самобытной идентичности, но и требует их защиты и уважения. Суть вопроса о правах меньшинств сводится к обеспечению уважения самобытной идентичности при недопущении того, чтобы за дифференцированным отношением к группам или лицам, принадлежащим к таким группам, скрывалась дискриминационная практика и политика. Поэтому для уважения культурного, религиозного и языкового разнообразия требуется принимать позитивные меры и признать, что за счет такого разнообразия меньшинства обогащают общество.

С. Равенство и недискриминация

Право не подвергаться дискриминации имеет первостепенное значение для защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, во всех регионах мира. Меньшинства повсюду в своей повседневной жизни испытывают на себе прямую и косвенную дискриминацию и дискриминацию де-юре и де-факто.

Недискриминация и равенство перед законом являются двумя основными принципами международного права прав человека. Принцип недискриминации запрещает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, имеющие целью или следствием сведение на нет или умаление признания, использования или осуществления на равных началах всех прав человека и основных свобод⁴. Критерия проявления дискриминационного намерения не предусмотрено. Фраза «имеющие целью или следствием» означает законодательство и/или политику, которые могут быть текстуально нейтральными, но толковаться так, что это приводит к дискриминации. Нормами международного права запрещается как прямая, так и косвенная дискриминация.

⁴ См. Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пункт 1 статьи 1.

Косвенная дискриминация является более тонкой формой дискриминации, и поэтому ее труднее обнаружить и предотвратить. Она имеет место, когда определенная практика, определенное правило или требование по формальным признакам являются нейтральными, но в то же время больше всего сказываются на конкретных группах, если только такая практика, правило или требование не являются необходимыми и целесообразными для достижения определенной законной цели. Сосредоточение внимания на неодинаковых последствиях той или иной меры для индивида как члена определенной группы позволяет лучше выявлять коренные причины дискриминации и неравенства.

Дифференцированное отношение может быть допустимым, если цель заключается в преодолении дискриминации, практиковавшейся в прошлом, или в устранении сохраняющегося неравенства. По существу в международном праве прав человека существуют положения, предусматривающие принятие особых мер в интересах определенных лиц или групп для ликвидации дискриминации и достижения полного равноправия не только в законодательном порядке, но и на практике. Это предусмотрено в ряде правовых документов. Положения Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации позволяют принимать особые меры «с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека и основных свобод»⁵.

Международной конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин государствам разрешается принимать «временные специальные меры», направленные на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами⁶. Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 18 о недискриминации заявил, что государства-участники иногда должны принимать «практические меры с целью сглаживания или устранения условий, которые влекут за собой или же поощряют осуществление дискриминации, запрещенной Пактом», и что «такие меры могут предполагать предоставление на какое-то время данной части населения некоего преференциального режима в конкретных областях по сравнению с остальной частью населения ... когда такие меры являются необходимыми для исправления фактической дискриминации».

В своей общей рекомендации № 32 (2009) Комитет по ликвидации расовой дискриминации изложил дополнительные руководящие указания относительно сферы действия принципа недискриминации по смыслу пункта 1 статьи 1 Конвенции и, что еще более важно, относительно значения, придаваемого «особым мерам». По мнению Комитета,

⁵ Пункт 4 статьи 1. См. Также пункт 2 статьи 2.

⁶ Пункт 1 статьи 4.

«перечень прав человека, в отношении которых согласно Конвенции действует этот принцип, не является исчерпывающим и охватывает любую область прав человека, регламентируемую органами власти в государстве-участнике [...] с целью устранения расовой дискриминации со стороны каких-либо лиц, групп или организаций»⁷.

Что касается «особых мер», преследующих цель повышения равенства, то Комитет указал, что этот термин означает также меры, которые в некоторых странах могут характеризоваться как «преференциальные меры», «преференциальные действия» или «позитивные действия», в то время как термин «позитивная дискриминация» в контексте международных норм в области прав человека является *contradictio in terminis*, и его следует избегать. К «особым мерам» относится вся совокупность законодательных, исполнительных, административных, бюджетных и нормативных инструментов на любом уровне деятельности государственного аппарата, а также разработанные и осуществляемые на основе этих инструментов планы, политика, программы и преференциальные режимы в таких областях, как занятость, жилье, образование, культура и участие в общественной жизни применительно к обездоленным группам. Обязательство принимать особые меры отличается от общего позитивного обязательства государств-участников Конвенции обеспечивать права человека и основные свободы на недискриминационной основе лицам и группам лиц, находящимся под их юрисдикцией; это общее обязательство вытекает из положений Конвенции в целом и неразрывно связано со всеми частями Конвенции. Особые меры должны учитывать специфику положения, которое надлежит исправить, носить законный характер, быть необходимыми в демократическом обществе, отвечать принципам справедливости и соразмерности и применяться на временной основе.

Важно отметить, что Комитет в своей общей рекомендации также указал, что «особые меры не следует путать с конкретными правами, принадлежащими определенным категориям лиц или общине, как, например, права лиц, принадлежащих к меньшинству, пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды или пользоваться своим языком [...]. Такие права относятся к числу постоянных прав, признанных в качестве таковых в договорах по правам человека, в том числе документах, принятых в контексте деятельности Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений. Государствам-участникам следует четко соблюдать различие между особыми мерами и постоянными правами человека в своих законах и на практике. Различие между особыми мерами и постоянными правами предполагает, что лица, обладающие постоянными правами, могут также воспользоваться в своих интересах особыми мерами»⁸.

⁷ См. также подпункты d) и b) пункта 1 статьи 2.

⁸ См. также общую рекомендацию № 25 (2004) Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, пункт 19, и «Рекомендации Форума по вопросам меньшинств» (A/HRC/10/11/Add/1, пункт 12).

Несмотря на то, что осуществление Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации может способствовать интеграции в общество, исключительно важно при этом обеспечить, чтобы интеграция не понималась как принудительная ассимиляция и не приводила к принудительной ассимиляции в доминирующей культуре. Практика осуществления прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, наглядно свидетельствует о необходимости не только понимать и исправлять существующее неравенство, но и с уважением относиться к различиям и многообразию. Особые меры по защите существования и самобытности меньшинств и по содействию условиям для поощрения такой самобытности, в том числе за счет образования на языке меньшинств, следует отличать от временных особых мер. Особые меры по защите меньшинств могут иметь постоянный характер. Полноценное и неограниченное участие государства в обеспечении эффективной интеграции меньшинств в жизнь общества путем утверждения специальных процедур, ведущих к созданию соответствующих учреждений, и посредством принятия мер, позволяющих меньшинствам принимать решения, осуществлять законодательные и административные полномочия и развивать свою культуру, является наилучшим подходом к предупреждению конфликтов. В связи с этим Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял замечание общего порядка № 21 (2009) о праве каждого человека принимать участие в культурной жизни, которое влечет за собой обязательство государств-участников признавать, уважать и защищать культуру меньшинств в качестве важнейшего компонента самобытности самих государств.

Для улучшения защиты меньшинств в соответствии с принципом недискриминации им должен быть предоставлен равный доступ к социальным услугам и занятости в государственном и частном секторах, в том числе за счет позитивных действий. Во многих случаях коренные причины нарушения прав человека лежат в неравенстве в осуществлении группами своих экономических, социальных и культурных прав. Поэтому необходимо уделять должное внимание претворению в жизнь положений Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Особенно важное значение имеет уделение должного внимания положению лиц, принадлежащих к меньшинствам, при разработке, осуществлении и оценке программ сокращения масштабов нищеты и в деятельности, направленной на реализацию Целей развития тысячелетия (ЦРТ). Кроме того, необходимо принимать меры, позволяющие меньшинствам эффективно участвовать в разработке и выражать свое мнение относительно проектов социально-экономического развития, а также анализировать, как эти проекты сказываются на лицах, принадлежащих к меньшинствам.

Люди не должны подвергаться дискриминации за то, что они демонстрируют свою групповую самобытность. Важная роль этого

принципа нашла свое отражение в комментарии Рабочей группы по меньшинствам, где говорится, что «правительства или лица, принадлежащие к большинству населения, зачастую терпимо относятся к лицам иного национального или этнического происхождения до тех пор, пока они не начинают отстаивать свое право на самобытность, язык и традиции. Во многих случаях дискриминация или преследования начинаются именно после того, как они заявляют о своих правах в качестве лиц, принадлежащих к определенной группе»⁹.

Недавно Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял замечание общего порядка № 20 (2009), в котором излагаются руководящие указания относительно обязательства государства гарантировать недискриминацию при пользовании каждым экономическим, социальным и культурным правом, закрепленным в Пакте. В нем освещаются различные проявления дискриминации. В нем разъясняется, как формальная дискриминация и дискриминация по существу, прямые и косвенные формы дифференцированного обращения и дискриминация в публичной и частной сферах могут сводиться к нарушению пункта 2 статьи 2 Пакта. В качестве примера косвенной дискриминации в нем отмечается, что требование представить свидетельство о рождении для зачисления в школу может являться дискриминацией в отношении представителей этнических меньшинств или неграждан, у которых нет таких свидетельств или которым в них было отказано.

В Дурбанской декларации и Программе действий, принятых в 2001 году Всемирной конференцией по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, излагается новаторская повестка дня, касающаяся непосредственно африканцев и лиц африканского происхождения, азиатов и лиц азиатского происхождения, коренных народов, мигрантов, беженцев, меньшинств, цыган и других групп. Что касается, в частности, лиц африканского происхождения, то Всемирная конференция в Программе действий конкретно просила «Комиссию по правам человека рассмотреть вопрос о создании рабочей группы или иного механизма Организации Объединенных Наций для изучения проблем расовой дискриминации, с которой сталкиваются лица африканского происхождения». С этой целью Комиссия по правам человека в своей резолюции 2002/68 от 25 апреля 2002 года учредила Рабочую группу экспертов по проблеме лиц африканского происхождения. Ее мандат предусматривает, в частности, внесение предложений о мерах по ликвидации расовой дискриминации по отношению к африканцам и лицам африканского происхождения во всех частях мира.

Необходимость обеспечения меньшинствам равноправия и возможности пользоваться правами человека и основными свободами без какой бы то ни было дискриминации была вновь подчеркнута Конференцией по

⁹ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, пункт 53.

обзору Дурбанского процесса, которая в своем Итоговом документе настоятельно призвала «государства активизировать меры по ликвидации препятствий и расширению доступа к имеющимся возможностям для более широкого и более значимого участия [...] коренных народов и лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в политической, экономической, социальной и культурной сферах жизни общества».

D. Эффективное и действенное участие в жизни общества

Участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, в делах государства и во всех областях политической, экономической, социальной и культурной жизни страны, в которой они проживают, имеет кардинальное значение для сохранения их самобытности и борьбы с социальной отчужденностью. Необходимы механизмы, позволяющие обеспечить такое положение, при котором разнообразие в обществе, опосредованное существованием групп меньшинств, находит свое отражение в государственных институтах, таких, как национальные парламенты и гражданская служба, включая полицию и судебные органы, а лица, относящиеся к меньшинствам, имеют в них надлежащее представительство, и их мнение учитывается при принятии решений, затрагивающих их или территории и районы, в которых они проживают. Такое участие должно быть действенным, а не просто символическим. При этом необходимо признавать, например, что представленность меньшинств, как правило, является недостаточной и что их проблемам может не уделяться надлежащее внимание. Участие женщин, принадлежащих к меньшинствам, в жизни общества представляет собой особую проблему.

Участие должно быть эффективным. В ходе своей второй сессии 12 и 13 ноября 2009 года Форум по вопросам меньшинств сосредоточил свое внимание на эффективном участии меньшинств в политической жизни. Ключевым положением, рассматривавшимся на этом Форуме, служил пункт 2 статьи 2 Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств, в котором предусмотрено право лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, «активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни». Чтобы участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, было эффективным, недостаточно, чтобы государства обеспечивали только их формальное участие; государства должны также принимать меры к тому, чтобы участие представителей меньшинств оказывало значительное влияние на принимаемые решения, позволяя тем самым обеспечить, по мере возможности, совместное авторство таких решений¹⁰.

¹⁰ См. A/HRCR/13/23, пункт 53, в котором независимый эксперт по вопросам меньшинств ссылается на Совет Европы, Консультативный комитет по Рамочной конвенции о защите национальных мень-

Международное сообщество признает эти проблемы и разработало в интересах меньшинств ряд документов и механизмов, имеющих целью обеспечить международную и национальную защиту меньшинств. Однако поскольку общества эволюционируют, исключительно важно вновь рассматривать, анализировать и корректировать в случае необходимости эти документы и механизмы, с тем чтобы они обеспечивали эффективное участие меньшинств в жизни общества.

шинств, Комментарий по вопросам эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и ведении государственных дел (ACFC/31DOC(2008)001, пункты 18 и 19).

III. ЗАЩИТА ПРАВ МЕНЬШИНСТВ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

A. Основные источники прав меньшинств

В 1992 году Генеральная Ассамблея консенсусом приняла **Декларацию Организации Объединенных Наций о правах меньшинств** (резолюция 47/135), которая является основным справочным документом о правах меньшинств. Она предоставляет лицам, принадлежащим к меньшинствам:

- право на защиту государством существования меньшинств и их национальной или этнической, культурной, религиозной и языковой самобытности (статья 1);
- право пользоваться достоянием своей культуры, исповедовать свою религию и использовать свой язык в частной жизни и публично (пункт 1 статьи 2);
- право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни (пункт 2 статьи 2);
- право активно участвовать в принятии касающихся их решений на национальном и региональном уровнях (пункт 3 статьи 2);
- право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование (пункт 4 статьи 2);
- право устанавливать и поддерживать мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, как в пределах своей страны, так и через границы государства (пункт 5 статьи 2); и
- свободу осуществления своих прав как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без какой бы то ни было дискриминации (статья 3).

Государства должны защищать права лиц, принадлежащих к меньшинствам, и содействовать их осуществлению, принимая меры:

- к тому, чтобы они могли в полной мере и эффективно пользоваться всеми своими правами без какой бы то ни было дискриминации и на основе полного равенства перед законом (пункт 1 статьи 4);
- в целях создания благоприятных условий, позволяющих им выразить свои особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи (пункт 2 статьи 4);

- к тому, чтобы они имели надлежащие возможности для изучения своего родного языка или обучения на своем родном языке (пункт 3 статьи 4);
- в целях стимулирования изучения истории, традиций, языка и культуры меньшинств, проживающих на их территории, и для обеспечения членам таких меньшинств надлежащих возможностей для получения знаний, необходимых для жизни в обществе в целом (пункт 4 статьи 4);
- к тому, чтобы они могли участвовать в обеспечении экономического прогресса и развития (пункт 5 статьи 4);
- к тому, чтобы при планировании политики и программ страны и международных программ сотрудничества и оказания помощи их интересы должным образом учитывались (статья 5);
- направленные на сотрудничество с другими государствами в вопросах, касающихся меньшинств, в том числе в обмене информацией и опытом, с целью развития взаимопонимания и доверия (статья 6);
- в целях поощрения уважения прав, изложенных в Декларации (статья 7);
- в целях выполнения обязанностей и обязательств, которые они приняли на себя в соответствии с международными договорами и соглашениями, участниками которых они являются.

Наконец, специализированные учреждения и другие организации системы Организации Объединенных Наций должны также содействовать осуществлению прав, изложенных в Декларации (статья 9).

В 2005 году Рабочая группа по меньшинствам приняла комментарий, цель которого – служить руководством в вопросах толкования и применения Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств¹¹.

Содержание Декларации Организации Объединенных Наций вытекает из **Международного пакта о гражданских и политических правах** и, в частности, из его статьи 27, которая гласит:

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

Этой статьей защищаются права лиц, принадлежащих к меньшинствам, на их национальную, этническую, религиозную или языковую самобытность или на сочетание этих особенностей и на сохранение

¹¹ См. раздел С главы I выше. Кроме того, Рабочая группа рассмотрела Профиль и Матрицу по меньшинствам, в которых приводится контрольный перечень вопросов и мер, основанных на положениях и принципах, изложенных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств и в комментарии (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/3).

таких особенностей, которые они хотят сберечь и развивать. Хотя в этой статье говорится о правах меньшинств в странах, где существуют меньшинства, ее применимость не зависит от официального признания меньшинства государством. Государства, ратифицировавшие Пакт, обязаны гарантировать всем лицам под их юрисдикцией возможность пользоваться их правами; для этого могут потребоваться специальные меры, направленные на исправление условий неравноправия меньшинств.

Замечание общего порядка № 23 (1994) Комитета по правам человека о правах меньшинств служит авторитетным толкованием статьи 27. Комитет отметил, что «данная статья устанавливает и признает за лицами, принадлежащими к меньшинствам, право, которое является ясно различимым и предоставляется в дополнение ко всем другим правам, которыми эти лица вместе со всеми другими членами общества уже пользуются в соответствии с Пактом». Предусмотренное статьей 27 право является в структуре Пакта автономным. Толкование его сферы применения Комитетом по правам человека имеет своим следствием обеспечение признания существования различных групп в пределах территории государства и того факта, что принятие решений о таком признании не являются прерогативой только государства и что позитивные меры со стороны государства могут «быть необходимы также для сохранения самобытности какого-либо меньшинства и прав его членов пользоваться своей культурой и языком и развивать их, а также исповедовать свою религию совместно с другими членами группы».

В пункте 2 статьи 2 **Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах** прямо говорится, что «участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

В **замечании общего порядка № 14 (2000) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о праве на наивысший достижимый уровень здоровья** говорится, что учреждения, товары и услуги здравоохранения должны находиться в физической досягаемости для всех групп населения, особенно для уязвимых или социально отчужденных групп, в том числе для этнических меньшинств. Кроме того, все учреждения, товары и услуги здравоохранения должны отвечать особенностям культуры, например, соответствовать принципу уважения культуры меньшинств. «Государства несут обязанность *уважать* право на здоровье, в частности воздерживаясь от принятия мер, закрывающих или ограничивающих равный доступ всем, в том числе [...] представителям меньшинств, [...] к профилактическим, лечебным и паллиативным услугам здравоохранения».

В статье 1 **Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации** дискриминация определяется как «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни».

Статьей 30 **Конвенции о правах ребенка** предусмотрено, что «в тех государствах, где существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства или лица из числа коренного населения, ребенку, принадлежащему к таким меньшинствам или коренному населению, не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

В **Основных принципах и руководящих положениях, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права**, принятых Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/147 от 16 декабря 2005 года, говорится, что «при реституции следует, по возможности, восстановить первоначальное положение жертвы, существовавшее до совершения грубых нарушений международных норм в области прав человека или серьезных нарушений международного гуманитарного права. Реституция включает в себя, соответственно: восстановление свободы, пользование правами человека, восстановление документов, удостоверяющих личность, восстановление семейной жизни и гражданства, возвращение на прежнее место жительства, восстановление на работе и возврат имущества». Этот принцип допускает широкое толкование и может охватывать право на восстановление статуса лица как представителя коренного народа или меньшинства, в частности в тех случаях, когда это предусмотрено национальным законодательством или когда такой статус был утрачен в результате вынужденного перемещения.

В. Дополнительные источники прав меньшинств

Одним из правовых источников, на которые делается ссылка в Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств в целях защиты их прав является **Конвенция о предупреждении геноцида и наказании за него**. Она является одной из первых конвенций, принятых Генеральной Ассамблеей (резолюция 260 A (III) от 9 декабря 1948 года), и касается защиты групп, включая меньшинства, и их права на физическое существование. Никакого механизма для наблюдения за ее выполнением создано не было. Специальные трибуналы по бывшей Югославии и Руанде были первыми международными судебными органами, которые

применяли эту международную Конвенцию. В статье II Конвенции геноцид определяется как «следующие действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую:

- убийство членов такой группы;
- причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы;
- предумышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее;
- меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы;
- насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую».

Римским статут Международного уголовного суда предусмотрено уголовное преследование за преступления, охватывающие не только геноцид, но и преступления против человечества. Деяния, которые представляют собой преступления против человечества, перечислены в пункте 1 статьи 7 Статута. Важно отметить, например, что насильственное перемещение населения с целью изгнания лиц, принадлежащих к меньшинствам, с территории, на которой они проживают, или с тем же следствием, а также насильственная стерилизация будут представлять собой серьезные нарушения Римского статута.

В соответствии с **Конвенцией МОТ о дискриминации в области труда и занятий** 1958 года (№ 111) государства обязаны определять и проводить национальную политику, направленную на поощрение и обеспечение равенства возможностей и обращения в отношении труда и занятий с целью искоренения прямой и косвенной дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, иностранного происхождения или социального происхождения (статьи 1 и 2). Такая национальная политика должна не допускать дискриминации и должна обеспечивать равенство де-юре и де-факто в отношении доступа к образованию и профессиональному обучению, службам занятости, к труду и к различным занятиям, а также в оплате и условиях труда.

В **Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда** 1998 года предусмотрено, что все члены Организации имеют обязательство соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь основополагающие принципы и права в области труда («основополагающие стандарты в области труда»). К их числу относятся принцип недопущения дискриминации в области труда и занятий, свобода объединения и право на ведение коллективных переговоров, упразднение всех форм принудительного или обязательного труда, а также запрещение детского труда. В соответствии с этой Декларацией

осуществляется надзор за соблюдением принципа равенства возможностей и равного отношения к меньшинствам.

В Конвенции ЮНЕСКО об охране нематериального культурного наследия 2003 года предусмотрены гарантии охраны и уважения обычаев, форм представления и выражения, знаний и навыков, – а также связанных с ними инструментов, предметов, артефактов и культурных пространств, – признанных сообществами, группами и, в некоторых случаях, отдельными лицами в качестве части их культурного наследия. С этой целью в соответствии с этой Конвенцией учреждены Фонд нематериального культурного наследия и списки репрезентативного наследия и наследия, нуждающегося в срочной охране.

Конвенция ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения 2005 года побуждает государства интегрировать культуру в качестве одного из стратегических элементов в национальную и международную политику развития и принимать меры, направленные на охрану и поощрение разнообразия культурного самовыражения на их территории. В ней подчеркивается важное значение равного достоинства и уважения всех культур, включая культуру лиц, принадлежащих к меньшинствам, и свободы создавать, производить, распространять и распределять традиционные формы культурного самовыражения и иметь к ним доступ и предлагается государствам принимать меры по созданию способствующей этому среды.

Наряду с этими источниками в ряде региональных договоров по правам человека также содержатся положения, на которые можно ссылаться в целях содействия прогрессу в обеспечении прав меньшинств. В Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств включены особенно подробные положения, касающиеся прав меньшинств в различных областях.

IV. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОЗАЩИТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ, РАССМАТРИВАЮЩИЕ ВОПРОСЫ ПРАВ МЕНЬШИНСТВ

A. Договорные органы по правам человека

В целях обеспечения реализации прав, предусмотренных международными конвенциями по правам человека, были учреждены комитеты для наблюдения за прогрессом государств-участников в деле выполнения принятых ими обязательств. Комитетами, деятельность которых является особенно актуальной применительно к правам меньшинств, являются:

- Комитет по правам человека, который осуществляет наблюдение за осуществлением Международного пакта о гражданских и политических правах (см. также раздел А главы III выше, касающийся в частности его статьи 27);
- Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, который наблюдает за осуществлением Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах;
- Комитет по ликвидации дискриминации, который осуществляет наблюдение за осуществлением Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации;
- Комитет по правам ребенка, который осуществляет наблюдение за осуществлением Конвенции о правах ребенка;
- Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, который осуществляет наблюдение за осуществлением Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;
- Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, который осуществляет наблюдение за осуществлением Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей; и
- Комитет по правам инвалидов.

Ратифицируя эти конвенции, государства берут на себя обязательство представлять соответствующим комитетам периодические доклады, освещающие принимаемые ими законодательные, судебные, политические и иные меры, направленные на осуществление закрепленных в этих договорах прав, принадлежащих, в частности, непосредственно меньшинствам. На основе информации, которая

представляется комитетам, они могут вести диалог с представившими доклад государствами-участниками. По итогам рассмотрения доклада государства-участника комитет принимает «заключительные замечания», в которых может отмечаться, что имели место нарушения прав меньшинств, содержится рекомендация государству воздерживаться от любых дальнейших посягательств на такие права или призыв принять меры по исправлению подобного положения¹². Сотрудники Организации Объединенных Наций, ответственные за страны, где меньшинства сталкиваются с определенными проблемами, могут связаться с секретариатом, проводящим подготовку сессий того или иного комитета, рассматривающего ситуацию в данной стране.

Кроме того, Комитет по ликвидации расовой дискриминации учредил **механизм раннего предупреждения** для привлечения внимания государств-участников к ситуациям, когда расовая дискриминация достигает тревожного уровня. Комитет фактически использует как меры раннего предупреждения, так и процедуры незамедлительных действий, имеющих целью предупредить нарушения Конвенции и реагировать на них более эффективно. Критерии для мер раннего предупреждения могут применяться при наличии следующих признаков:

- наличие значительных и устойчивых форм расовой дискриминации, находящих отражение в социальных и экономических показателях;
- наличие тенденций к эскалации расовой ненависти и насилия или расовой пропаганды и призывов к расовой нетерпимости со стороны лиц, групп или организаций, особенно со стороны выборных или других должностных лиц;
- принятие нового законодательства, носящего дискриминационный характер;
- политика сегрегации или фактического исключения членов какой-либо группы из политической, экономической, социальной и культурной жизни;
- преследования в уголовном порядке всех форм расовой дискриминации или отсутствие эффективных механизмов, включая отсутствие средств правовой защиты;
- политика и практика безнаказанности в отношении: i) насилия со стороны государственных или частных лиц, нацеленного на членов какой-либо группы, идентифицируемой по признакам расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения; ii) серьезных заявлений политических руководителей/видных деятелей, потворствующих или оправдывающих насилие против группы, идентифицируемой по признакам расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения; iii) создания

¹² Дополнительную информацию о договорных органах по правам человека см. на сайте www.ohchr.org.

и организации военизированных групп и/или экстремистских политических групп, придерживающихся расистских взглядов;

- значительные потоки беженцев и перемещенных лиц, в особенности в тех случаях, когда такие лица принадлежат к конкретным этническим группам;
- посягательство на традиционные земли коренных народов или принудительное выселение таких народов с их земель, в особенности в целях эксплуатации природных ресурсов;
- загрязняющие и опасные виды деятельности, свидетельствующие о складывающихся в системе проявлениях расовой дискриминации, чреватой нанесением значительного ущерба конкретным группам¹³.

В дополнение к договорным органам по правам человека в 2004 году был учрежден мандат **Специального советника по предупреждению геноцида**, в функции которого, в частности, входит играть роль механизма раннего предупреждения для Генерального секретаря и Совета Безопасности за счет доведения до их сведения информации о ситуациях, которые могут привести к геноциду. С этой целью Специальный советник собирает информацию о массовых и серьезных нарушениях прав человека и международного гуманитарного права, имеющих этническую и расовую природу, которые могут привести к геноциду; выносит рекомендации Совету Безопасности (через Генерального секретаря) относительно мер, необходимых для предупреждения или пресечения геноцида; и поддерживает связи с системой Организации Объединенных Наций в отношении мер по предупреждению геноцида (включая меры по укреплению потенциала Организации Объединенных Наций в области анализа и управления информацией, касающейся геноцида или связанных с ним преступлений). Правовыми рамками для деятельности Специального советника служит Конвенция о предупреждении геноцида и наказании за него¹⁴.

В. Специальные процедуры по правам человека¹⁵

Независимый эксперт Организации Объединенных Наций по вопросам меньшинств

Мандат Независимого эксперта Организации Объединенных Наций по вопросам меньшинств был учрежден в 2005 году с задачей, в частности, поощрять осуществление Декларации Организации Объединенных

¹³ Дополнительную информацию о механизме раннего предупреждения этого Комитета см документ A/62/18, приложение III.

¹⁴ Дополнительную информацию об этом мандате см. сайт www.un.org/preventgenocide/adviser (по состоянию на 26 августа 2010 года).

¹⁵ Общее название механизмов, учрежденных Советом по правам человека – ранее Комиссией по правам человека – для рассмотрения либо ситуации в конкретных странах, либо тематических вопросов, касающихся всех стран мира.

Наций о правах меньшинств, выявлять передовую практику и возможности УВКПЧ в сфере технического сотрудничества, проводить консультации и диалог с правительствами по вопросам меньшинств в их странах и принимать во внимание мнения неправительственных организаций (НПО)¹⁶.

Информация о конкретном положении той или иной группы или индивида, а также об общем положении меньшинств в стране или регионе может направляться Независимому эксперту через УВКПЧ. На основе информации, полученной из различных источников, Независимый эксперт может поднимать вопросы непосредственно перед правительствами. Независимый эксперт обычно вместе с другими мандатариями специальных процедур направляет правительствам настоятельные просьбы или письма, содержащие конкретные заявления. Независимый эксперт посещает страны по приглашению правительств для продолжения конструктивных консультаций, наблюдения за осуществлением соответствующих программ и мер в области политики, для регистрации вопросов, вызывающих озабоченность, и выявления областей сотрудничества с правительствами. Кроме того, Независимый эксперт ведет работу по приоритетным темам, включая подготовку тематических докладов и проведение семинаров и консультаций.

Один из ключевых тематических приоритетов в 2006 и 2007 годах заключался в сосредоточении внимания на том, что политика и стратегии сокращения масштабов нищеты, направленные на достижение Целей развития тысячелетия, никак не влияют на улучшение положения многих меньшинств. Независимый эксперт также создала в 2007 году экспертные консультации по вопросу о дискриминационном отказе в гражданстве или лишении гражданства как одном из методов изоляции национальных, этнических, религиозных и языковых меньшинств. В 2008 году Независимый эксперт активно сотрудничала с ПРООН в целях повышения степени вовлеченности этой Программы в процессы развития в интересах меньшинств.

Форум по вопросам меньшинств

В 2007 году Совет по правам человека в своей резолюции 6/15 учредил Форум по вопросам меньшинств в качестве платформы для поощрения диалога и сотрудничества по вопросам, относящимся к лицам, принадлежащим к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Форум вносит тематический и экспертный вклад в работу Независимого эксперта по вопросам меньшинств; выявляет и анализирует наилучшую практику, вызовы, возможности и инициативы с целью дальнейшего осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств. Работой Форума руководит Независимый эксперт по вопросам меньшинств. Он/она готовит его ежегодные совещания и включает тематические рекомендации

¹⁶ Дополнительную информацию о мандате Независимого эксперта см. на сайте www.ohchr.org.

Форума в свой доклад. Форум также должен вносить вклад в усилия Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по улучшению сотрудничества между механизмами, органами и специализированными учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций, касающихся деятельности, связанной с поощрением и защитой прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, в том числе на региональном уровне¹⁷.

Первая сессия Форума состоялась 15 и 16 декабря 2008 года. Ее темой являлся вопрос о праве меньшинств на образование. В ней принимали участие представители государств-членов, механизмов, органов и специализированных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, межправительственных организаций, региональных организаций и механизмов в области прав человека, национальных правозащитных учреждений (НПЗУ) и других национальных органов, ученые и эксперты по вопросам меньшинств и представители неправительственных организаций (НПО). В центре внимания находились мнения экспертов и участников, представлявших общины меньшинств. УВКПЧ пригласило несколько экспертов из каждого региона либо потому, например, что они принадлежат к определенной группе меньшинств, либо ввиду их профессиональных экспертных знаний в сфере образования, особенно в том, что касается прав и опыта меньшинств.

Форум принял ряд рекомендаций по этой теме, которые были включены в годовой доклад Независимого эксперта по вопросам меньшинств (A/HRC/10/11/Add/1) и были представлены Совету по правам человека на его десятой сессии в марте 2009 года.

Осуществляя руководство работой Форума по вопросам меньшинств, Независимый эксперт существенно содействовала подготовке второй сессии, посвященной вопросу об эффективном участии меньшинств в политической жизни, и представила справочный документ по этой теме (A/HRC/FMI/2009/3). В этом документе она рассматривает право на эффективное участие как одно из основных прав человека, которое закреплено в ряде ключевых международно-правовых документов и лежит в основе осуществления всех прав человека женщин и мужчин, принадлежащих к этническим или национальным, религиозным и языковым меньшинствам.

На Форуме были выработаны рекомендации, которые предусматривают принятие конкретных мер и имеют целью обеспечить признание меньшинств и их большую вовлеченность в процессы принятия решений и в то же время создать им возможности для сохранения своей самобытности и особенностей. Рекомендации Форума были представлены Совету по правам человека на его тринадцатой сессии (A/HRC/13/25).

¹⁷ Дополнительную информацию о Форуме см. на сайте www.ohchr.org.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека оказывало субстантивную поддержку Форуму. Одним из его вкладов в работу Форума служил документ, содержащий обзор его работы и деятельности договорных органов по правам человека, касающейся меньшинств и права на эффективное участие в политической жизни (A/HRC/FMI/2009/5). Оно также организовало обсуждение в дискуссионной группе темы «Декларация о правах меньшинств: проблемы и возможности» для рассмотрения вопроса о том, в какой мере региональные организации, субъекты гражданского общества и другие заинтересованные стороны используют Декларацию в своей деятельности в качестве рабочего и справочного инструмента. Это мероприятие предоставило возможность членам дискуссионной группы и другим участникам выявить позитивные примеры и основные проблемы в использовании Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств.

Являясь предшественницей Форума, Рабочая группа Организации Объединенных Наций по меньшинствам в период с 1995 по 2006 год провела 12 сессий и служила представителям меньшинств платформой, позволяющей поднимать беспокоящие их вопросы в Организации Объединенных Наций и вступать в прямой диалог с правительствами. Рабочая группа не только способствовала концептуализации прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, но и выявляла передовую практику и меры, направленные на поощрение и защиту меньшинств. Для рассмотрения Рабочей группой были подготовлены и представлены многочисленные документы. Список таких документов доступен на сайте УВКПЧ.

Другие специальные процедуры

УВКПЧ оказывает секретариатскую поддержку ряду других специальных процедур с мандатами, предусматривающими рассмотрение и мониторинг ситуаций в области прав человека, оказание консультативной помощи и подготовку открытых докладов о положении в области прав человека. Мандаты, касающиеся конкретных стран или территорий, известны как «страновые мандаты»; мандаты, касающиеся конкретных важных вопросов прав человека общемирового значения, называются «тематическими мандатами». Эти механизмы призваны реагировать на индивидуальные жалобы, проводить исследования, оказывать консультативную помощь по вопросам технического сотрудничества и вести общую работу по поощрению и защите прав человека. Большинство мандатариев получают информацию, касающуюся утверждений о конкретных нарушениях прав человека, и направляют правительствам призывы к незамедлительным действиям или письма, содержащие утверждения о нарушениях, обращаясь к ним с просьбой предоставить разъяснения. По приглашению правительств они совершают поездки в страны.

Наряду с Независимым экспертом по вопросам меньшинств деятельность других мандатариев по гражданским, культурным, экономическим, политическим и социальным правам также касается положения меньшинств, и многие из них получают информацию о нарушениях прав меньшинств применительно к их конкретной сфере прав человека и экспертной компетенции. Особенно актуальными в этом отношении являются следующие мандаты: вопрос о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях; вопрос о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень; вопрос о крайней нищете; право на питание; свобода мнений и их свободного выражения; свобода религии или убеждений; право на здоровье; право на образование; вопрос о положении правозащитников; вопрос о правах человека внутренне перемещенных лиц; вопрос о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости; вопрос о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; торговля людьми; и вопрос о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях. Существуют также новые мандаты, которые могут представлять особый интерес для меньшинств, особенно мандат Независимого эксперта в области культурных прав¹⁸.

С. Механизмы Совета по правам человека

Универсальный периодический обзор

В 2006 году Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 60/251 и постановила, что Совет по правам человека должен проводить универсальные периодические обзоры (УПО) выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека. Все государства-члены Организации Объединенных Наций будут проходить обзор раз в четыре года. Универсальный периодический обзор проводится на основе трех докладов: доклада самого государства и двух докладов УВКПЧ, а именно, компиляции информации, имеющейся у Организации Объединенных Наций (почерпнутой из докладов договорных органов, докладов мандатариев специальных процедур и других официальных документов Организации Объединенных Наций) и краткого изложения сообщений (НПО, НПЗУ, академических учреждений и региональных организаций). Для подготовки этих трех документов, которые могут включать информацию о положении лиц, относящихся к меньшинствам, органы Организации Объединенных Наций могут: i) оказывать помощь государствам по вопросам подготовки их докладов с проведением соответствующих консультаций; ii) направлять в УВКПЧ сообщения и/или привлекать внимание УВКПЧ к их собственным изданиям на предмет их рассмотрения и возможного включения в информационные доклады Организации Объединенных Наций; и iii) распространять

¹⁸ Дополнительную информацию о специальных процедурах см. на сайте www.ohchr.org.

информацию среди заинтересованных сторон, включая НПО, в порядке оказания им содействия в подготовке их сообщений.

Обзор государства происходит в ходе трехчасового интерактивного диалога в Рабочей группе по универсальному периодическому обзору, состоящей из 47 членов Совета по правам человека. Затем Совет по правам человека проводит пленарную сессию для рассмотрения и принятия итогового документа по УПО, в который включается доклад, содержащий резюме хода работы, выводы и/или рекомендации и добровольные обязательства, взятые на себя государством. В ходе этой пленарной сессии представители органов Организации Объединенных Наций и заинтересованных сторон, включая НПЗУ и НПО, имеют возможность выступить на одночасовом заседании, посвященном каждому государству, проходящему обзор.

На этапе последующих мер по итогам обзора органы Организации Объединенных Наций могут оказывать помощь в реализации таких мер, в частности, посредством обеспечения перевода (в том числе на языки меньшинств) и широкого распространения документов УПО; поощрения использования/содействия использованию рекомендаций, в том числе по вопросам меньшинств, всеми заинтересованными сторонами на национальном уровне; и рассмотрения документации УПО при подготовке документов планирования, включая общий анализ по стране (ОАС)/Рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и их собственные конкретные программы. Вопросы поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, нередко поднимаются в докладах самих государств и в компиляции, подготавливаемой УВКПЧ, а также в рекомендациях и в заявлениях государств-членов.

D. Механизмы МОТ

Надзор за применением конвенций МОТ осуществляется **Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций** и **Комитетом Конференции по применению стандартов**. В своих периодических докладах о применении **Конвенции МОТ о дискриминации в области труда и занятий** 1958 года (№ 111) государства должны указывать, какие меры они приняли для ликвидации дискриминации и какие достигнуты результаты. Профсоюзы и организации работодателей имеют право представлять надзорным органам свои замечания относительно применения этой Конвенции. В своих комментариях и выводах надзорные органы контролируют применение Конвенции на законодательном уровне и на практике. Комитет экспертов нередко формулирует свои замечания, касающиеся обеспечения равенства возможностей и отношения к меньшинствам.

Доклады об осуществлении Конвенции № 111 должны представляться раз в два года. Комитет проводит свои сессии ежегодно в ноябре – декабре.

Его доклады публикуются каждый год в марте и обсуждаются Комитетом по применению стандартов в ходе ежегодной сессии Международной конференции труда в июне¹⁹.

Последующие меры по осуществлению **Декларации 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда** предусматривают представление членами МОТ ежегодных докладов, а также публикацию Генеральным директором ежегодного глобального доклада об основополагающих принципах и правах в сфере труда, закрепленных в этой Декларации. В глобальных докладах 2003 и 2007 годов основное внимание уделялось дискриминации в сфере труда. В обоих докладах рассматривались вопросы, касающиеся меньшинств²⁰.

Е. Механизмы ЮНЕСКО

Комитет по конвенциям и рекомендациям Исполнительного совета рассматривает конфиденциальные (групповые и индивидуальные) жалобы о нарушениях прав человека в областях, входящих в сферу компетенции ЮНЕСКО (образование, наука, культура и информация, особенно в связи со статьями 18, 19, 20, 26 и 27 Всеобщей декларации прав человека), которые, согласно утверждениям, были совершены на территории государств-членов ЮНЕСКО. Этот Комитет состоит из 29 членов и проводит свои сессии два раза в год. Он стремится решать проблемы, о которых ему сообщается, в духе сотрудничества, диалога и взаимопонимания, а не выступать в роли своего рода трибунала.

В неотложных случаях Генеральный директор может лично выступать с представлениями гуманитарного характера от имени предполагаемых жертв нарушений прав человека в областях, входящих в сферу компетенции ЮНЕСКО.

¹⁹ С комментариями и выводами надзорных органов можно ознакомиться на странице международных стандартов в области труда сайта Международной организации труда по адресу www.ilo.org/public/english/standards/norm (по состоянию на 24 августа 2010 года).

²⁰ С глобальными докладами и дополнительной информацией относительно этой Декларации можно ознакомиться на сайте www.ilo.org/declaration.

V. ПОСТАНОВКА ВОПРОСОВ ДЛЯ АНАЛИЗА

Приводимые ниже контрольные списки содержат примеры вопросов, которые следует рассматривать при планировании мероприятий по поощрению и защите меньшинств в соответствии с Декларацией Организации Объединенных Наций о правах меньшинств. Постановку этих вопросов следует рассматривать как непрерывно ведущуюся работу, которая со временем может быть расширена, в частности с учетом опыта, полученного на местах.

A. Структуры и условия для улучшения положения меньшинств

- Существуют ли в стране организации групп меньшинств? Имеют ли женщины и мужчины равный доступ к организационным структурам и механизмам, представляющим интересы меньшинств, таким, как НПО, занимающимся поощрением прав меньшинств?
- Существуют ли определенные нейтральные структуры или пространство для диалога между представителями меньшинств и официальными лицами центральных и/или местных органов власти, и существуют ли возможности для страновой группы Организации Объединенных Наций участвовать в работе по налаживанию и/или улучшению такого диалога?
- Какие в настоящее время существуют в стране основные структуры (правительственные, международного сообщества, гражданского общества) по поощрению и защите прав меньшинств, закрепленных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств?
- Существует ли конкретный механизм по сбору дезагрегированных данных, в том числе о доступе к образованию, жилищу и охране здоровья и о состоянии здоровья, позволяющие выносить независимое суждение о реальном положении меньшинств? Существуют ли дезагрегированные данные, в том числе по полу и возрасту?
- Разработала ли страновая группа Организации Объединенных Наций какой-либо механизм (включая создание какой-либо тематической группы) или политику для проведения консультаций с меньшинствами и для решения вопросов, вызывающих у них озабоченность?
- Включена ли конкретная оценка положения меньшинств в общий анализ по стране (ОАС)? Если да, то включены ли вопросы, касающиеся их положения или вызывающие у них озабоченность, в Рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи? Учитываются ли положение меньшинств и вопросы, вызывающие у них озабоченность, в вашей страновой программе?

- Анализировались ли специфические потребности меньшинств при подготовке призывов об оказании помощи (например, о выделении средств донорами и учреждениями на цели финансирования единых межучрежденческих призывов об оказании помощи и общих планов гуманитарной деятельности) тем странам, в которых положение в области прав человека и гуманитарная ситуация вызывают особое беспокойство?

В. Оценка положения меньшинств в национальном контексте

- Признаются ли в стране группы меньшинств? Если да, то обеспечено ли это правовыми или директивными документами?
- Каковы в стране самые актуальные проблемы меньшинств? Например, проведение анализа несоответствий и ситуационного анализа для оценки того, какими правами наделены меньшинства и какими они не могут пользоваться и по каким причинам.
- Являются ли эти проблемы характерными только для меньшинств, или же с аналогичными проблемами сталкиваются и другие группы или слои общества?
- Затрагивают ли такие проблемы в равной мере женщин и мужчин внутри групп меньшинств и в обществе в целом?
- Какие рекомендации были вынесены договорными органами по правам человека или мандатариями специальных процедур по вопросу о положении меньшинств?
- Имеются ли НПО, занимающиеся проблемами, затрагивающими меньшинства? Подготавливали ли они или НПЗУ доклады, обследования или другие исследования, и поднимались ли проблемы меньшинств в средствах массовой информации или международными НПО?
- Существуют ли дезагрегированные данные по признакам национального или этнического происхождения, религии и языка, свидетельствующие о положении меньшинств по сравнению с положением населения в целом?

С. Определение приоритетов для улучшения положения меньшинств

1. Защита существования национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств

- Имели ли место в истории случаи преследования, систематического и массового насилия, зверств, сексуального насилия или актов геноцида по отношению к меньшинствам?

- Есть ли случаи принудительной высылки или насильственной депортации членов групп меньшинств из страны?
- Существуют ли конкретные ситуации, когда группы меньшинств и/или их члены обрекаются на социальное отчуждение или целенаправленно подвергаются мерам такого рода?
- Существуют ли ситуации, когда меньшинства испытывают страдания как прямое или косвенное следствие событий в истории, и сказывается ли по-прежнему это наследие на их жизни или средствах к существованию?
- Расследуются ли систематически случаи насилия в отношении меньшинств, и если нет, то почему? Каковы основные причины насилия в отношении меньшинств?
- Уважаются ли свобода вероисповедания и право пользоваться своей культурой и сохранять собственную культуру?
- Подвержены ли женщины, принадлежащие к меньшинствам, особой опасности физического насилия или социальной отчужденности, и какие введены в действие профилактические меры по предупреждению таких ситуаций?

2. Поощрение и защита прав на самобытность, образование и культуру

- Какие виды программ и мер могут быть разработаны для создания благоприятных условий, позволяющих женщинам и мужчинам, принадлежащим к меньшинствам, проявлять свои особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи?
- Как можно обеспечить пользование меньшинствами равными возможностями в изучении родного языка и/или обучении на родном языке, включая изучение их истории, традиций, языка и культуры?
- Каким образом можно обеспечить в условиях гуманитарного кризиса, и в частности в случаях вынужденного перемещения, право детей, принадлежащих к меньшинствам, на изучение их родного языка?

3. Поощрение и защита прав на равенство и недискриминацию

- Приняло ли государство всеобъемлющие конституционные положения и/или законодательство о недопущении дискриминации, и какое место в них занимают права и меры по защите меньшинств?
- Существуют ли очевидные различия в пользовании основными правами человека между различными группами, включая меньшинства?
- Систематически ли регистрируются жалобы на дискриминацию, когда возможными жертвами дискриминации являются лица, принадлежащие к меньшинствам?

- В какой мере страновая группа Организации Объединенных Наций может применять скоординированный подход, направленный на борьбу как с социальной, так и с институциональной дискриминацией?
- Имели ли место зарегистрированные случаи дискриминации женщин в их собственных общинах меньшинств? Что делает Организация Объединенных Наций, чтобы защитить их права?
- Существует ли дискриминация по отношению к группам меньшинств в вопросах доступа к основным услугам (охране здоровья, питьевой воде, питанию и образованию)?
- Какова динамика сохранения практики множественной дискриминации, и какие группы являются наиболее уязвимыми? Каким механизмам следует содействовать для решения проблем, связанных с множественной дискриминацией?

4. Поощрение и защита права на участие в политической жизни

- Есть ли у меньшинств доступ к информации о публичной политике и решениях, принимаемых в их интересах, особенно когда они не участвуют в принятии решений?
- Существуют ли механизмы для поддержания диалога внутри групп меньшинств и с такими группами на национальном, региональном и местном уровнях государственного управления?
- Существуют ли механизмы, обеспечивающие эффективное участие меньшинств в политической жизни на местном и общенациональном уровнях? Есть ли парламентские или иного рода группы, лоббирующие интересы меньшинств?
- Обеспечивают ли правительство и парламент эффективное функционирование и финансирование национальных агентств, учреждений и/или механизмов, отвечающих за содействие участию меньшинств в политической жизни?
- Приняло ли государство специальные меры, необходимые для того, чтобы гарантировать право меньшинств на участие в политической жизни на различных этапах процесса выхода страны из ситуаций вопиющих нарушений прав человека и вооруженного конфликта, особенно в том, что касается беженцев и перемещенных лиц?
- Представлены ли меньшинства в органах государственного управления (например, в качестве членов парламента, в судебной системе и в правоохранительных органах и т.д.)? Если да, то пропорциональна ли их представленность численности их общин и достаточна ли она для того, чтобы отвечать их интересам? Если нет, то что требуется сделать для содействия их интеграции в систему государственной службы?
- Влияет ли участие членов меньшинств в общественной жизни на обеспечение гендерного равенства внутри общины и в обществе в

целом? Какого рода механизмы были или могли бы быть созданы для содействия участию женщин, принадлежащих к меньшинствам?

- Каковы возможности Организации Объединенных Наций в деле повышения способности групп меньшинств принимать участие в принятии решений и контролировать проведение в жизнь публичной политики?

5. Поощрение и защита прав меньшинств на основные социальные услуги

- В какой мере нищета затрагивает в стране меньшинства? Затронуто ли нищетой непропорционально большое число лиц, принадлежащих к меньшинствам? Почему?
- Испытывают ли группы меньшинств особые проблемы со здоровьем, и вызывает ли особое беспокойство состояние здоровья представителей групп меньшинств? Страдают ли они такими заболеваниями, как, например, ВИЧ/СПИД, и отличаются ли в их среде заболеваемость обусловленными нищетой болезнями и степень недоедания от остальной части населения? Если да, то в чем причины?
- Что можно сделать для того, чтобы улучшить возможности равного доступа к социальным услугам, отвечающим также специфическим нуждам женщин и мужчин, принадлежащих к группам меньшинств?
- Каковы возможности Организации Объединенных Наций в деле оказания помощи правительству в улучшении социальной политики, способствующей предоставлению основных социальных услуг меньшинствам?
- Какими ресурсами располагают или управляют меньшинства на местном уровне для предоставления социальных услуг? Учитывается ли при оказании таких услуг гендерная специфика?
- Могут ли группы меньшинств контролировать оказание основных социальных услуг?
- Отражают ли основные социальные показатели, такие как голод, детская смертность, состояние здоровья и охват школьным образованием, какие-либо особые различия в условиях между основной частью общества и меньшинствами?

6. Поощрение и защита права на участие в развитии

- Проводились ли в процессе оценки и разработки проектов развития максимально широкие консультации с группами, для которых эти проекты предназначены?
- Были ли предприняты усилия, ориентированные на наиболее маргинализированные и уязвимые слои (такие, например, как женщины, люди, инфицированные ВИЧ/СПИДом, дети, инвалиды, молодежь,

неграждане), в том числе с целью создания условий, позволяющих обеспечивать их равноправное участие в процессах развития?

- Применяется ли правозащитный подход, предусматривающий, в частности, обеспечение активного, беспрепятственного и действенного участия в процессах развития тех людей, которых эти процессы затрагивают?
- Учитываются ли законные интересы меньшинств при разработке национальной политики и программ, в том числе на стадиях планирования и реализации?

7. Поощрение и защита права меньшинств создавать ассоциации

- Гарантировано ли национальным законодательством и обеспечивается ли на равных началах право трудящихся, принадлежащих к меньшинствам, создавать ассоциации и профессиональные союзы?
- Существуют ли в стране какие-либо препятствия, которые не позволяют меньшинствам в полной мере пользоваться этими правами?
- Были ли предприняты организациями гражданского общества меньшинств усилия, направленные на формирование сети для обмена информацией и координации действий?

8. Содействие доступу к достойной работе и экономическим возможностям

- Имеют ли меньшинства равный доступ к возможностям занятости и приносящим доход видам деятельности? Каково положение женщин, принадлежащих к меньшинствам, в этой сфере? Существует ли тенденция, когда женщины и мужчины, принадлежащие к меньшинствам, в основном выполняют определенные виды работ или заняты в определенных секторах (например, домашняя прислуга и работа по уходу, строительство, работа в зонах экспортной переработки)? Если да, то каковы условия труда в этих видах занятий?
- Учитываются ли в нормативной базе и политике, особенно в трудовом законодательстве и в национальной политике в области занятости, права меньшинств в сфере труда? Какие существуют механизмы реализации и обеспечения соблюдения этих прав?
- Пользуются ли меньшинства основными правами на свободу ассоциаций и правом на проведение коллективных переговоров, ликвидацию принудительного труда и детского труда, а также правом не подвергаться дискриминации? Гарантированы ли эти права меньшинствам законодательно и на практике наравне с другими трудящимися?
- Учитывается ли в политике и программах содействия обеспечению достойной работы, в том числе непосредственно ориентированных на меньшинства, их специфическое положение, особенно женщин,

на рынке труда и на рабочем месте? Существуют ли надлежащие механизмы для оценки воздействия этой политики и таких программ?

- Имеют ли меньшинства равный доступ к производственным ресурсам, включая кредитование, технологию, профессиональное обучение и наставничество, информацию и землю? Существуют ли гендерные различия в таком доступе?
- Пользуются ли меньшинства правом на надлежащие жилище, и как реализация этого права связана с их положением в том, что касается доступа к земле и собственности?
- Какие существуют официальные и неформальные меры социальной защиты трудящихся? Какого рода стратегию следует поддерживать для распространения мер социальной защиты на трудящихся, относящихся к меньшинствам, особенно когда они в своей массе заняты в неформальном секторе экономики?
- Осуществляется ли сбор и регулярный анализ статистических данных о положении меньшинств в официальном и неформальном секторах экономики?
- Представлены ли трудящиеся, принадлежащие к меньшинствам, в профессиональных союзах и организациях работодателей, и принимают ли они участие в социальном диалоге в стране?

9. Поощрение и защита прав детей, принадлежащих к меньшинствам

- Каково в стране общее положение детей, принадлежащих к меньшинствам? Какая имеется информация, позволяющая судить об их положении? Есть ли необходимость в улучшении такой информации?
- Если в стране существуют внутренне перемещенные лица, то как осуществляется мониторинг положения детей, принадлежащих к меньшинствам?
- Уделяется ли внимание нуждам детей из числа беженцев?
- Предусмотрено ли обеспечение прав детей национальными законами и на практике, включая право на доступ к образованию и охране здоровья, свободу не подвергаться эксплуатации и недопущение детского труда? Существуют ли эффективные механизмы обеспечения прав детей, и учитываются ли ими положение и нужды детей, принадлежащих к меньшинствам?

10. Поощрение и защита прав перемещенных меньшинств

- Существуют ли в составе перемещенного населения или беженцев группы меньшинств?
- В чем заключаются причины их перемещения? Связаны ли они с их статусом как меньшинств?

- Если они перемещены за пределы страны их происхождения, то был ли им предоставлен доступ к процедурам определения статуса беженцев? Как оценивались их ходатайства на предмет предоставления статуса беженцев?

11. Поощрение и защита прав лиц и меньшинств без гражданства

- Выявляются ли меньшинства и лица, не имеющие гражданства?
- Регистрируется ли рождение детей, принадлежащих к меньшинствам, с тем, чтобы имелись документы, удостоверяющие место их рождения и указывающие, кто является их родителями? Позволят ли программы регистрации деторождения сократить безгражданство?
- Имеется ли информация о процедурах получения гражданства в доступном и понятном для членов меньшинств виде?
- Существуют ли механизмы сокращения безгражданства, такие, как система облегченной натурализации, основанная на законном привычном проживании на территории государства, и приобретение гражданства при рождении ребенка, который в ином случае не имел бы гражданства?
- Пользуются ли меньшинства без гражданства, привычно проживающие на территории страны, полным объемом гражданских, экономических, социальных и культурных прав, гарантированных по международному праву лицам, не являющимся гражданами страны?

D. Информационно-просветительская деятельность и общественная информация

Являясь основным средством расширения возможностей меньшинств, целенаправленная информационно-просветительская деятельность может играть существенную роль в поощрении и защите прав меньшинств. Внимание общества к положению меньшинств можно привлекать с помощью разнообразных новаторских подходов.

С этой целью полезно было бы предусмотреть:

- Подготовку информационных материалов, в том числе на различных языках, и их широкое распространение.
- Организацию кампаний по случаю международных дней, таких, как 10 декабря – День прав человека.
- Оказание поддержки деятельности по профессиональной подготовке/созданию потенциала и информационно-просветительской деятельности, в том числе и для представителей меньшинств.

VI. ПОСТАНОВКА ВОПРОСОВ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ МЕР

A. Требуется ли положение лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам, особого внимания?

Есть ряд проблем, непосредственно касающихся религиозных меньшинств, которые следует рассматривать при мониторинге ситуации на месте и разработке стратегий. Эти проблемы могут выявляться за счет постановки следующих вопросов:

- Рассматривались ли в судах дела, касающиеся прав лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам, и доводились ли жалобы о нарушении таких прав до сведения договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека или мандатариев специальных процедур, в частности Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений²¹?
- Пользуется ли признанием и уважением право исповедовать религию и исполнять ее обряды без дискриминации и вмешательства со стороны государства и кого бы то ни было? Существуют ли гарантии на этот счет?
- Существуют ли ограничения в отношении права исповедовать собственную религию или веру?
- Существует ли свобода принимать и менять религию или вероисповедание и отказываться от религии или вероисповедания? Как свобода принимать и менять религию или вероисповедание и отказываться от религии или вероисповедания признается и уважается законодательно и на практике?
- Какие меры приняты для обеспечения свободы отправления культов или свободы собраний в связи с религией или вероисповеданием?
- Является ли социальное давление или принудительное обращение в иную веру проблемой, сказывающейся на меньшинствах? Если да, то как правительство решает эту проблему?
- Признаются ли государством святые дни религиозных меньшинств? Признаются ли они официальными праздниками?
- Признается ли и защищается ли право совершать религиозные обряды?

²¹ См. в частности «Рамки для сообщений», содержащиеся в приложении к докладу Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений (E/CN.4/2006/5), и «Рекомендации по анализу законодательства о религии или вероисповеданию», подготовленные Консультативным советом экспертов по вопросам о свободе религии или вероисповедания Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ/БДИПЧ) при содействии Венецианской комиссии Совета Европы в 2004 году.

- Какова процедура назначения религиозных лидеров, священников и учителей для лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам?
- Имеют ли лица, принадлежащие к религиозным меньшинствам, право эффективно участвовать в деятельности консультативных органов по делам религий и иметь в них представительство? Если такие органы существуют, то кому они оказывают консультационную помощь?
- Содействует ли правительство межконфессиональному и межрелигиозному диалогу на всех уровнях? Каким образом ведется эта деятельность? Когда существует межобщинная и межконфессиональная напряженность, как правительство решает такие проблемы?
- Когда религиозное просвещение включено в школьные программы, какие меры приняты, если они приняты, к тому, чтобы содействовать межконфессиональному и межрелигиозному взаимопониманию и диалогу?
- Предусмотрено ли конституцией или другим национальным законодательством объявление государства светским и/или официальное признание определенной религии или религий?
- Предусмотрено ли требование относительно принадлежности главы государства или других должностных лиц государства к определенной конфессии?
- Существует ли требование указывать в удостоверениях личности принадлежность к определенной конфессии?
- Какие меры приняты для защиты святых мест, в том числе от осквернения, и для обеспечения доступа религиозных меньшинств к святым местам?
- Оказывается ли правительством или другими органами официальная поддержка деятельности по ремонту и содержанию религиозных зданий? Существуют ли ограничения на оказание такой поддержки?
- Установлены ли критерии, касающиеся строительства новых религиозных зданий, и согласованы ли они посредством консультаций с представителями религиозных меньшинств или их учреждениями? В этом отношении имеют ли для конкретного религиозного меньшинства важное значение следующие вопросы: сохранение между религиозными зданиями определенного географического расстояния и сохранение определенной удаленности существующих религиозных зданий от новых?

В. Требуется ли положение женщин, принадлежащих к меньшинствам, особого внимания?

Дискриминация в отношении женщин по-прежнему является неискоренимой и всеобщей проблемой. Однако некоторые проблемы

женщин усугубляются их крайне неблагоприятным положением в обществе ввиду их принадлежности к национальному, расовому, этническому, религиозному или языковому меньшинству. Женщины и девочки, принадлежащие к обездоленным группам меньшинств, испытывают на себе многочисленные и взаимосвязанные формы дискриминации как ввиду их статуса как членов меньшинств, так и вследствие их пола. В результате такой многоаспектной дискриминации они могут становиться особенно уязвимыми перед лицом нарушения их прав в общественной и частной жизни, в том числе в некоторых случаях перед лицом насилия и сексуальных посягательств как вне их общин, так и в самих общинах. Они также могут подвергаться вредным традиционным видам практики, таким, как калечащие операции на женских половых органах.

Женщины, принадлежащие к меньшинствам, нередко оказываются в маргинализованном и отверженном положении как в своих общинах, так и в обществе в целом. Их возможности для получения образования и участия в политической жизни общества ограничены, и они не имеют голоса в решении вопросов политической жизни, не имеют достойной работы и возможностей заниматься приносящей доход деятельностью и лишены социального и финансового капитала и доступа к основным социальным услугам. Женщины нередко подвергаются дискриминации в отношении имущественных прав и прав наследования собственности – в области, в которой и без того меньшинства и коренные народы сталкиваются с дискриминацией.

В условиях вооруженного конфликта уязвимость женщин перед лицом эксплуатации и жестокости резко возрастает, что нередко серьезно сказывается на женщинах, принадлежащих к меньшинствам. Как попечители, на которых нередко лежит главная обязанность по уходу за детьми, женщины зачастую не могут покинуть зону конфликта. Женщины могут становиться жертвами изнасилования и сексуальных посягательств, используемых в качестве «оружия» в вооруженном конфликте. Если мужчины погибают или вынуждены скрываться, женщины нередко сталкиваются с дополнительными проблемами, связанными с уходом за домом и имущественными правами.

Поэтому учет гендерной специфики является особенно актуальным при рассмотрении положения меньшинств в той или иной стране, в том числе в самих общинах меньшинств. Однако ввиду гендерных стереотипов, существующих в культурных укладах, которые нередко невосприимчивы к социальным переменам, это является непростой задачей. Ниже предлагается контрольный список проблем, касающихся женщин, принадлежащих к меньшинствам:

- доступ женщин, принадлежащих к меньшинствам, к конкретным социальным услугам, включая образование на их родном языке, охрана здоровья с учетом культурных особенностей и наличие детских учреждений;

- социально-экономическое положение женщин, принадлежащих к меньшинствам, и их подверженность эксплуатации и жестокому обращению, включая торговлю женщинами;
- различия в последствиях нищеты для женщин и мужчин в общинах меньшинств и в обществе в целом;
- положение женщин, принадлежащих к меньшинствам, в том, что касается супружеских прав собственности и прав на землевладение и прав собственности в целом;
- доступ к возможностям занятости и приносящим доход видам деятельности, включая равный доступ к человеческим и финансовым ресурсам, таким, как капитал, кредитование, земля, информация и технология, доступ к профессиональному обучению и развитию навыков, рынкам и возможностям сбережения и социальным сетям;
- степень участия женщин в принятии решений, в том числе касающихся местных планов развития и стратегий сокращения бедности;
- недискриминация в отношении приобретения, изменения и сохранения женщинами гражданства и наделение гражданством женщин их детей и влияние этой проблемы на жизнь женщин и детей, принадлежащих к меньшинствам;
- препятствия, с которыми сталкиваются женщины в доступе к отправлению правосудия, и наличие специализированной юридической консультационной помощи и возможностей правового просвещения;
- проблема насилия в общине и методы ее решения в самой общине;
- жестокое обращение с женщинами и намеренный выбор женщин в качестве жертв в условиях вооруженного конфликта;
- доступ к образованию и профессиональной подготовке – дискриминационное различие между мальчиками и девочками;
- равный доступ женщин, принадлежащих к меньшинствам, к гуманитарной помощи во время конфликтов или стихийных бедствий;
- особое положение женщин, являющихся беженцами или внутренне перемещенными лицами, в лагерях, где они могут подвергаться сексуальному и гендерно обусловленному насилию или сталкиваться с проблемами доступа к конкретным социальным и медицинским услугам, воде и санитарии, профессиональному обучению и обретению навыков, уходу за детьми и другим видам услуг;
- особые виды дискриминации в отношении женщин по видам работ, обусловленные происхождением (кастой) и полом; например, принуждение выполнять определенные работы, такие, как копанье в отбросах, и принуждение к занятию проституцией;

- взаимосвязь между различными видами дискриминации и особым положением женщин, принадлежащих к меньшинствам, в условиях глобальной миграции. При разработке политики необходимо учитывать особую уязвимость принадлежащих к меньшинствам женщин-мигрантов перед лицом эксплуатации и жестокого обращения, включая торговлю;
- поддержание диалога с женщинами, принадлежащими к меньшинствам, особенно в ситуациях вооруженного конфликта (с конкретной ссылкой на резолюцию 1325 (2000) Совета Безопасности);
- оценка воздействия законодательства и политики на решение проблемы дискриминации, затрагивающей женщин, принадлежащих к меньшинствам;
- поддержка подготовки и расширения возможностей женщин, принадлежащих к меньшинствам;
- поддержка создания или деятельности организаций, сосредотачивающих внимание на проблемах женщин, принадлежащих к меньшинствам.

С. Существуют ли документы, являющиеся особенно актуальными для мониторинга положения детей, принадлежащих к меньшинствам?

В соответствии с нормами международного права прав человека дети (каждый человек, не достигший 18-летнего возраста) имеют право на особую заботу и защиту. Конвенция о правах ребенка является самым полным договором по этому вопросу, признающим гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права детей. Применение норм, закрепленных в этой Конвенции, зиждется на четырех главных принципах: недискриминация; наилучшее обеспечение интересов ребенка; права на жизнь, выживание и развитие; и уважение мнений ребенка.

Конвенция применима одинаково ко всем детям, и в ней предусмотрено, что детям, принадлежащим к этническим, религиозным или языковым меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком (статья 30). В Конвенции перечисляются ситуации, в которых государства обязаны принимать меры по защите интересов детей. Например, они обязаны обеспечивать: защиту от всех форм физического и психологического насилия и небрежного обращения; особое отношение к несовершеннолетним правонарушителям; право детей-инвалидов на специальное лечение; право на регистрацию рождения и приобретение гражданства; право детей-беженцев на надлежащую защиту и получение гуманитарной помощи; образование и уход; охрану здоровья всех

детей; бесплатное и обязательное начальное образование; защиту от экономической эксплуатации; защиту от всех форм жестокого обращения и эксплуатации и запрещение призыва детей, не достигших 15-летнего возраста, на службу в вооруженные силы.

В своем замечании общего порядка № 6 (2005) Комитет по правам ребенка отметил:

Обязательства государства по Конвенции применяются к каждому ребенку, находящемуся на территории данного государства, и ко всем детям, подпадающим под его юрисдикцию (статья 2). Эти обязательства государства не могут быть произвольно и в одностороннем порядке сокращены в результате исключения тех или иных зон или районов из территории государства или в результате определения каких-либо зон или районов в качестве не подпадающих под его юрисдикцию или подпадающих под нее лишь частично. Кроме того, обязательства государства по Конвенции применяются в пределах границ данного государства, в том числе в отношении тех детей, которые подпадают под его юрисдикцию, пытаются проникнуть на территорию страны. Таким образом, пользоваться правами, закрепленными в Конвенции, могут не только дети, являющиеся гражданами государства-участника, и поэтому эти права, если в Конвенции конкретно не предусмотрено иное, должны быть доступны для всех детей - включая просителей убежища, беженцев и детей-мигрантов - вне зависимости от гражданства, иммиграционного статуса или безгражданства.

Это особенно актуально для принадлежащих к меньшинствам детей, не имеющих гражданства или документов о регистрации, что может повышать их уязвимость перед лицом жестокого обращения, торговли детьми и других форм эксплуатации. Детям без гражданства могут отказывать в пользовании в полном объеме правами, закрепленными в Конвенции, ввиду дискриминационного доступа к образованию, социальным услугам и услугам в области здравоохранения.

К сожалению, дети, принадлежащие к меньшинствам, во многих случаях не пользуются защитой в каждой из нижеперечисленных областей. Поэтому необходимо уделять особое внимание, в частности, таким вопросам, как:

- право на жизнь;
- недискриминация;
- право не подвергаться пыткам или другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания;
- сохранение индивидуальности;
- ситуации насилия;

- насилие в семье и в общине, включая возможное жестокое обращение и отсутствие заботы;
- услуги по охране здоровья детей и доступ к этим услугам детей, принадлежащих к меньшинствам;
- равноправие между мужчинами и женщинами и мальчиками и девочками в общине;
- положение детей-инвалидов, принадлежащих к меньшинствам;
- сегрегация в сфере образования;
- отсутствие доступа к образованию на родном языке и к изучению родного языка и культуры;
- свобода религии;
- экономическая эксплуатация, включая детский труд;
- сексуальные посягательства и сексуальная эксплуатация;
- торговля детьми;
- положение детей в чрезвычайных ситуациях, особенно беженцев и внутренне перемещенных детей, принадлежащих к меньшинствам.

D. Могут ли поощрение и защита прав меньшинств способствовать предупреждению или урегулированию конфликтов?

Усилия по поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, уже продемонстрировали свою эффективность как средство предупреждения и урегулирования конфликтов и построения в постконфликтных ситуациях стабильных и социально сплоченных обществ. Если уважение прав меньшинств базируется на принципе верховенства закона, то все группы, независимо от их языка, религии, культуры или этнической принадлежности, могут пользоваться всеми своими правами на равных основаниях и свободно выражать свои законные чаяния и добиваться их осуществления. Однако в большинстве стран этот принцип отнюдь не соблюдается, и зачастую давно сложившиеся и укоренившиеся неравенство, дискриминация и отверженность служат глубинными причинами многих конфликтов, особенно в тех случаях, когда государство не принимает, как считается, мер к тому, чтобы исправить ситуацию, или намеренно исключает меньшинства из жизни общества. Беженские, репатрирующиеся и внутренне перемещенные меньшинства нередко остаются за бортом процесса установления мира и примирения. Эффективное предупреждение конфликтов должно предусматривать диалог между всеми слоями общества, укрепление доверия и справедливое распределение ресурсов.

Эффективное участие меньшинств в общественной жизни является исключительно важным качеством мирного и демократически устроенного общества и должно реализовываться в широком диапазоне областей. Когда меньшинства систематически исключаются из процесса принятия решений, следует принимать меры к тому, чтобы содействовать их представленности на всех уровнях, например, в парламентах и других законодательных органах, в том числе за счет квотирования мест.

Поощрение прав, индивидуальности и культуры может укрепляться путем введения и поощрения определенных форм самоуправления, включая территориальную и культурную автономию. Обеспечение конструктивного и осознанного участия меньшинств в жизни общества и в решении проблем, непосредственно их касающихся, в качестве способа защиты и поощрения их интересов и самобытности является эффективным средством обеспечения стабильности и интеграции обществ, в которых проживают меньшинства.

Е. Каким образом можно лучше обеспечить эффективное участие меньшинств в деятельности Организации Объединенных Наций?

Решающую роль в любой деятельности Организации Объединенных Наций играет эффективное и реальное участие в ее деятельности. Однако такое участие является особенно актуальным, когда речь идет о меньшинствах. Создание потенциала и расширение возможностей меньшинств невозможно обеспечить без их прямого участия. Успех любого планирования, мониторинга, обзора и оценки программ, предназначенных для меньшинств, зависит от своевременного привлечения меньшинств к этой деятельности и учета их мнений на всех этапах.

Меньшинства рассчитывают на то, что до разработки программ и проектов в интересах меньшинств, с группами, на которых они ориентированы, будут проводиться консультации. Представители меньшинств также ожидают, что в состав любых консультативных органов гражданского общества, созданных для оказания консультативной помощи или сотрудничества с Организацией Объединенных Наций, будут входить представители всех слоев населения, включая представителей меньшинств.

Есть ряд путей, с помощью которых Организация Объединенных Наций может оказывать содействие эффективному участию в ее деятельности лиц, принадлежащих к меньшинствам. Ниже приводится контрольный список соответствующих вопросов, решению которых необходимо содействовать. В частности, анализ, проводимый заинтересованными сторонами, может способствовать принятию решения о том, как организовать максимально широкие консультации. Соображения на этот счет также можно найти в приводимом ниже контрольном списке.

Организация Объединенных Наций может содействовать эффективному участию в ее работе лиц, принадлежащих к меньшинствам, обеспечивая:

- их участие в разработке, проектировании, реализации и оценке программ Организации Объединенных Наций, особенно с помощью консультативных или консультационных органов гражданского общества при Организации Объединенных Наций;
- содействие их участию в принятии решений посредством вовлечения их в общественную и политическую жизнь общества на национальном, региональном или местном уровнях, в частности через консультативные или консультационные органы;
- участие в избирательных процессах;
- содействие их участию в деятельности органов по вопросам культуры или консультативных органов по вопросам религий;
- их участие в пользовании благами развития и экономического прогресса наравне с остальной частью общества;
- содействие принятию программ позитивных действий, направленных на расширение доступа лиц, принадлежащих к меньшинствам, к возможностям трудоустройства и программам стажировок или стипендий.

В частности, следует принимать меры к тому, чтобы:

- обеспечивать группам меньшинств доступ к информации о работе Организации Объединенных Наций, в том числе посредством распространения информации на языках меньшинств;
- обеспечивать при разработке программ авторство меньшинств за счет их участия в их разработке;
- обеспечивать участие лиц, принадлежащих к недоминирующим группам, в планировании программ и анализе ситуаций, затрагивающих женщин и детей;
- оценивать эффективность существующих консультационных механизмов прежде, чем создавать новые;
- поощрять, когда это возможно, совместные инициативы с организациями меньшинств;
- способствовать, насколько это возможно, совместной работе и улучшению координации.

F. Какую работу в настоящее время ведет Организация Объединенных Наций в целях развития правозащитного потенциала представителей и общин меньшинств?

Деятельность по развитию потенциала ведется многими учреждениями Организации Объединенных Наций. Этой деятельностью необходимо

охватывать представителей меньшинств. Ниже приводятся примеры некоторых из таких инициатив.

1. Программа в области миротворчества и предупреждения конфликтов

Эта Программа была инициирована ЮНИТАР в 1993 году в целях повышения эффективности усилий Организации Объединенных Наций в области предупреждения и урегулирования конфликтов. С тех пор она была расширена и предусматривает проведение исследовательской и учебной работы по ряду направлений. Учебная программа ЮНИТАР по укреплению возможностей представителей коренных народов в области предупреждения конфликтов и миростроительства базируется на применении такого подхода к переговорам, который ориентирован на решение проблем и имеет целью повысить способность участников Программы более эффективно вести переговоры для удовлетворения их нужд и в то же время содействовать налаживанию более конструктивных отношений между членами их общин и общин доминирующей части населения.

Эта Программа ЮНИТАР реализуется также на региональном уровне. При этом основное внимание сосредотачивается на учебной подготовке представителей наиболее отверженных групп общества, включая коренные народы и меньшинства, с целью повышения их навыков ведения переговоров. Программой этих региональных учебных курсов предусмотрено проведение специальных занятий, посвященных вопросам самобытности и конфликтов. Кроме того, ЮНИТАР ежегодно организует учебные курсы для должностных лиц правительств африканских государств и сотрудников Организации Объединенных Наций, ведающих вопросами операций по поддержанию мира, и совместно с Международным институтом мира – программу стипендий по вопросам миротворчества и превентивной дипломатии для среднего и старшего звена сотрудников Организации Объединенных Наций и дипломатов всего мира с использованием имитационной модели ведения переговоров, ориентированной на решение проблем меньшинств и совершенствование аналитических навыков и навыков посредничества²².

2. Программа стипендий для меньшинств

Ежегодно УВКПЧ организует для представителей меньшинств специальные учебные курсы по вопросам прав человека. Программа стипендий для меньшинств имеет целью повышение знаний представителей меньшинств о системе и механизмах Организации Объединенных Наций, с тем чтобы они могли лучше поощрять и защищать права их меньшинств. Осуществление Программы стипендий для меньшинств началось в 2005 году, и в настоящее время она проводится на английском и арабском языках²³.

.....
²² Дополнительную информацию см. на сайте www.unitar.org.

²³ Дополнительную информацию см. на сайте www2.ohchr.org/english/issues/minorities/fellowprog.htm (по состоянию на 26 августа 2010 года).

3. Подготовка по инициативе общин

Кроме того, в лице УВКПЧ Организация Объединенных Наций также осуществляет по инициативе общин подготовку по вопросам прав человека с целью оказания содействия бывшим стипендиатам из числа меньшинств и другим представителям меньшинств в применении навыков, приобретенных в ходе работы с УВКПЧ, с целью распространения полученных ими знаний о правах человека среди всех членов общины. Предложения направляются в УВКПЧ (Секцию коренных народов и меньшинств), которое проводит анализ целесообразности предлагаемой деятельности и представляет их Комитету по грантам УВКПЧ на предмет возможного финансирования. Учебная подготовка по инициативе общин по вопросам поощрения и защиты прав человека проводится на общинном и низовом уровнях при непосредственном участии представителей меньшинств в разработке, определении методологии, осуществлении и оценке программ.

Долгосрочная цель этой деятельности заключается в разработке согласованной межучрежденческой программы и расширении возможностей уже подготовленных стипендиатов продолжать по возвращении в их общины сотрудничество с учреждениями Организации Объединенных Наций и НПЗУ. В этом контексте коллегам в Организации Объединенных Наций рекомендуется содействовать таким программам и побуждать бывших стипендиатов к тому, чтобы они поддерживали связь с их соответствующими учреждениями и программами для углубления такого сотрудничества.

4. Целевой фонд добровольных взносов Организации Объединенных Наций по современным формам рабства

Этот Фонд выделяет небольшие субсидии (до 15 000 долларов) организациям на реализацию проектов оказания гуманитарной, юридической и финансовой помощи лицам, пострадавшим в результате современных форм рабства, и нередко оказывает финансовую поддержку организациям меньшинств. Он предоставлял, например, субсидии на цели оказания медицинской и продовольственной помощи, организации приютов и профессионального обучения для девочек, ставших жертвами торговли людьми в целях сексуальной и экономической эксплуатации; на цели оказания финансовой поддержки реабилитационным центрам для беспризорных детей; выявления и освобождения подневольных работников, занятых в ковроткачестве и каменоломнях; образования и здравоохранения детей, работавших у печей для обжига кирпича. Крайним сроком подачи заявок является декабрь каждого года. С дополнительной информацией о деятельности Фонда, в том числе с бланками заявок и критериями их рассмотрения, можно ознакомиться на веб-сайте Фонда²⁴.

²⁴ www2.ohchr.org/english/about/funds/slavery (по состоянию на 26 августа 2010 года).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам

(Принята Генеральной Ассамблеей в резолюции 47/135 от 18 декабря 1992 года)

Генеральная Ассамблея,

вновь подтверждая, что одной из основных целей Организации Объединенных Наций, как провозглашено в Уставе, является поощрение и развитие уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка или религии,

вновь подтверждая веру в основные права человека, достоинство и ценность человеческой личности, равноправие мужчин и женщин и равенство больших и малых наций,

стремясь способствовать реализации принципов, содержащихся в Уставе, Всеобщей декларации прав человека, Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений и в Конвенции о правах ребенка, а также в других соответствующих международных документах, которые были приняты на всемирном или региональном уровне, и международных документах, заключенных между отдельными государствами-членами Организации Объединенных Наций,

руководствуясь положениями статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, касающимися прав лиц, принадлежащих к этническим, религиозным или языковым меньшинствам,

считая, что поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, способствуют политической и социальной стабильности государств, в которых они проживают,

подчеркивая, что постоянное поощрение и осуществление прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в качестве неотъемлемой части развития общества в целом и в демократических рамках на основе верховенства закона способствовало бы укреплению дружбы и сотрудничества между народами и государствами,

считая, что Организация Объединенных Наций призвана играть важную роль в защите меньшинств,

принимая во внимание работу, проделанную к настоящему времени в рамках системы Организации Объединенных Наций, в частности Комиссией по правам человека, Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств и органами, созданными во исполнение Международных пактов о правах человека и других соответствующих международных документов в области прав человека, поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам,

учитывая значительную работу, проделанную межправительственными и неправительственными организациями по защите меньшинств, а также поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам,

признавая необходимость обеспечения еще более эффективного претворения в жизнь международных документов по правам человека применительно к правам лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам,

провозглашает настоящую Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам:

Статья 1

1. Государства охраняют на их соответствующих территориях существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности.
2. Государства принимают надлежащие законодательные и другие меры для достижения этих целей.

Статья 2

1. Лица, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (в дальнейшем именуемые лицами, принадлежащими к меньшинствам), имеют право пользоваться достижениями своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык в частной жизни и публично, свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме.
2. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни,
3. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо,

региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству.

4. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование.
5. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными или языковыми узами.

Статья 3

1. Лица, принадлежащие к меньшинствам, могут осуществлять свои права, в том числе права, изложенные в настоящей Декларации, как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без какой бы то ни было дискриминации.
2. Использование или неиспользование прав, изложенных в настоящей Декларации, не приводит к каким бы то ни было отрицательным последствиям для положения любого лица, принадлежащего к меньшинству.

Статья 4

1. Государства принимают при необходимости меры для обеспечения того, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере и эффективно осуществлять все свои права человека и основные свободы без какой бы то ни было дискриминации и на основе полного равенства перед законом.
2. Государства принимают меры для создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи, за исключением тех случаев, когда конкретная деятельность осуществляется в нарушение национального законодательства и противоречит международным нормам.
3. Государства принимают соответствующие меры к тому, чтобы там, где это осуществимо, лица, принадлежащие к меньшинствам, имели надлежащие возможности для изучения своего родного языка или обучения на своем родном языке.
4. Государства при необходимости принимают меры в области образования с целью стимулирования изучения истории, традиций, языка и культуры меньшинств, проживающих на их территории.

Лица, принадлежащие к меньшинствам, должны иметь надлежащие возможности для получения знаний, необходимых для жизни в обществе в целом.

5. Государства рассматривают вопрос о принятии надлежащих мер к тому, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере участвовать в обеспечении экономического прогресса и развития своей страны.

Статья 5

1. Национальная политика и программы планируются и осуществляются при должном учете законных интересов лиц, принадлежащих к меньшинствам.
2. Программы сотрудничества и помощи между государствами планируются и осуществляются при должном учете законных интересов лиц, принадлежащих к меньшинствам.

Статья 6

Государствам следует сотрудничать в вопросах, касающихся лиц, принадлежащих к меньшинствам, в том числе в обмене информацией и опытом, с целью развития взаимопонимания и доверия.

Статья 7

Государствам следует сотрудничать с целью поощрения уважения прав, изложенных в настоящей Декларации.

Статья 8

1. Ничто в настоящей Декларации не препятствует выполнению государствами их международных обязательств в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам. В частности, государствам следует добросовестно выполнять обязанности и обязательства, которые они приняли на себя в соответствии с международными договорами и соглашениями, участниками которых они являются.
2. Осуществление прав, изложенных в настоящей Декларации, не наносит ущерба осуществлению всеми лицами общепризнанных прав человека и основных свобод.
3. Меры, принимаемые государствами с целью обеспечения эффективного осуществления прав, изложенных в настоящей Декларации, не считаются *prima facie* противоречащими принципу равенства, закрепленному во Всеобщей декларации прав человека.
4. Ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано как допускающее какую бы то ни было деятельность, противоречащую

целям и принципам Организации Объединенных Наций, включая принципы уважения суверенного равенства, территориальной целостности и политической независимости государств.

Статья 9

Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и другие организации содействуют полному осуществлению прав и принципов, изложенных в настоящей Декларации, в рамках их соответствующих сфер компетенции.