



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2
2 April 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по поощрению и защите прав человека
Пятьдесят третья сессия
Рабочая группа по меньшинствам
14-18 мая 2001 года

Заключительный текст комментария к Декларации о правах лиц, принадлежащих к
национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам

Г-н Асбьёрн Эйде
Председатель Рабочей группы по меньшинствам Подкомиссии
по поощрению и защите прав человека

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В принятой в 1992 году резолюции 47/135 Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций провозгласила Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Ассамблея просила активизировать усилия с целью распространения информации о Декларации и содействия ее пониманию.
2. Настоящий комментарий подготовлен в рамках Рабочей группы по меньшинствам Подкомиссии по поощрению и защите прав человека. Он призван служить руководством при толковании и применении Декларации. Первый проект, подготовленный мною в качестве Председателя, был представлен Рабочей группе по меньшинствам для

обсуждения в 1998 году¹ и затем был распространен среди правительств, межправительственных и неправительственных организаций и независимых экспертов для представления по нему замечаний. Подборка этих замечаний была препровождена Рабочей группе на ее первой сессии в 1999 году². На этой сессии, а также на шестой сессии, состоявшейся в 2000 году, были представлены дополнительные замечания³. Рабочая группа просила меня завершить работу над Декларацией с учетом представленных замечаний и обеспечить ее публикацию в запланированном к выпуску пособии Организации Объединенных Наций по проблемам меньшинств. Настоящий заключительный текст базируется на письменных материалах и устных заявлениях многочисленных экспертов, правительств и международных и неправительственных организаций, учитывая, таким образом, широкий спектр мнений. Тем не менее в качестве основного автора настоящего документа в конечном счете именно я отвечаю за его содержание.

II. ЦЕЛИ ДЕКЛАРАЦИИ: ОТСТАИВАНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ПРИНЦИПОВ УСТАВА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

3. Цели Декларации, провозглашенные в резолюции 47/135 Генеральной Ассамблеи и в преамбуле Декларации, заключаются в поощрении более эффективного осуществления прав человека лиц, принадлежащих к меньшинствам, и, в более общем плане, содействии реализации принципов Устава Организации Объединенных Наций и всеобщих или региональных международных договоров по правам человека. Побудительным мотивом для принятия Декларации стала статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Генеральная Ассамблея отмечает, что поощрение и защита прав меньшинств способствуют политической и социальной стабильности государств, в которых живут меньшинства, и содействуют укреплению дружбы и сотрудничества между народами и государствами.

4. Декларация зиждется на правах, закрепленных в Международном билле о правах человека и других международных договорах по правам человека, и содействует их дальнейшему развитию путем укрепления и конкретизации этих прав, обеспечивающих сохранение и развитие групповой самобытности лиц, принадлежащих к меньшинствам. В рамках любых процессов необходимо обеспечивать неукоснительное соблюдение прав человека, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека, включая, в частности,

¹ E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1.

² E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.1.

³ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1.

принцип недискриминации лиц. Государство обязано уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, закрепленные в договорах, участником которых является государство, без какой бы то ни было дискриминации по любому признаку, включая, в частности, расу, этническую принадлежность, религию или национальное происхождение.

5. Именно в свете вышеизложенных целей и принципов и следует толковать статьи Декларации о меньшинствах.

III. ТОЛКОВАНИЕ НАЗВАНИЯ ДЕКЛАРАЦИИ И ТЕКСТА ОТДЕЛЬНЫХ СТАТЕЙ И КОММЕНТАРИИ К НИМ

Название и сфера охвата Декларации

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

6. Бенефициарами прав, предусмотренных в статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, принципы которой легли в основу Декларации, являются лица, принадлежащие к "этническим, религиозным и языковым меньшинствам". В Декларации о меньшинствах этот список дополняется новым термином - "национальные меньшинства". Такое дополнение не влечет за собой изменения общей сферы применения термина "меньшинства" за счет его распространения на какие-либо иные группы, помимо тех, которые уже охватываются статьей 27. И действительно, каким бы образом ни определялось то или иное национальное меньшинство, вряд ли можно себе представить, чтобы оно не было этническим или языковым меньшинством. Вместе с тем в этой связи возникает резонный вопрос: не следует ли из названия Декларации то, что она охватывает четыре разных категории меньшинств, права которых имеют отчасти разное содержание и наполнение. В этой связи можно было бы предположить, что лица, принадлежащие к группам, определяемым исключительно как религиозные меньшинства, обладают только теми особыми правами меньшинств, которые касаются исповедования соответствующей религии и отправления соответствующих религиозных обрядов. Аналогичным образом можно было бы предположить, что лица, принадлежащие к группам, определяемым исключительно как языковые меньшинства, должны наделяться лишь теми особыми правами меньшинств, которые касаются образования и использования их языка. Лица, принадлежащие к группам, определяемым в качестве этнических меньшинств, должны иметь более широкие права, касающиеся также сохранения и развития других аспектов их культуры, поскольку этническая принадлежность, как правило, определяется как широкая культурная концепция, включающая, в частности, понятие жизненного уклада. В силу

этого принципа лица, подпадающие под категорию национальных меньшинств, должны были бы иметь еще более широкие права, касающиеся не только их культуры, но и сохранения и развития их национальной самобытности.

7. В основной части Декларации такие разграничения не проводятся. Это, однако, не исключает возможности учета потребностей различных категорий меньшинств при толковании и применении различных положений Декларации.

8. В региональных европейских договорах по правам меньшинств используется только концепция "национальных меньшинств" и ничего не говорится об "этнических, религиозных и языковых меньшинствах". К числу важнейших нормативных актов в этой области относятся договоры и документы Совета Европы⁴ и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе⁵. При применении этих нормативных актов важное значение имеет определение "национального меньшинства", однако при применении Декларации Организации Объединенных Наций о меньшинствах такая проблема не возникает: даже если утверждается, что группа не является национальным меньшинством, она тем не менее может быть этническим, религиозным или языковым меньшинством и, таким образом, подпадать под действие положений Декларации.

9. Иногда это может иметь важное значение. В контексте европейских региональных договоров некоторые государства утверждают, что "национальные меньшинства" охватывают только те группы, которые состоят из граждан соответствующего государства. Даже в случае согласия с таким тезисом (в настоящее время в процессе его обсуждения сохраняются определенные разногласия) он не может быть применен к Декларации 1992 года о меньшинствах, поскольку сфера ее применения простирается гораздо шире концепции "национальных меньшинств". С учетом того, что в основе Декларации 1992 года лежит статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, можно предположить, что сфера применения Декларации по меньшей мере соответствует сфере применения этой статьи. Согласно статье 2 Пакта,

⁴ Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, принятая Советом Европы в 1994 году.

⁵ Наиболее важные нормативные акты: Заключительный акт Хельсинкского совещания 1975 года и Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1999 год, раздел IV, пункты 30-40.

государства-участники обязуются уважать и обеспечивать применение статьи 27 в отношении всех находящихся в пределах их территории и под их юрисдикцией лиц, независимо от того, являются ли соответствующие лица или группы лиц гражданами страны. Аналогичное мнение было высказано Комитетом по правам человека в пунктах 5.1 и 5.2 его Замечания общего порядка № 23 (пятидесятая сессия, 1994 год). Лица, (пока еще) не являющиеся гражданами страны, в которой они проживают, могут входить в состав меньшинств или принадлежать к меньшинствам в соответствующей стране.

10. 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. Лица, компактно проживающие на какой-либо части территории соответствующего государства, в отличие от лиц, проживающих некомпактно, могут рассчитывать на осуществление прав, касающихся использования языка и наименования улиц и мест, а также в некоторых случаях - на автономию в определенных масштабах. 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.

11. В этой связи 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.

12. В некоторых случаях само слово "меньшинство" может вводить в заблуждение. За пределами Европы и особенно в Африке население стран нередко состоит из крупных групп людей, ни одно из которых не является большинством.

13. В разных государствах соответствующие факторы могут проявляться совершенно по-разному. В этой связи необходимо обеспечить возможность для соблюдения соответствующих прав членами всех групп и развивать принципы благого управления в условиях гетерогенного общества. В данном случае под концепцией благого управления понимается функционирование юридических, административных и территориальных механизмов, обеспечивающих мирное и конструктивное сосуществование групп населения на принципах равного уважения достоинства и прав всех, а также необходимый

плюрализм мнений, позволяющий лицам, принадлежащим к различным группам, сохранять и развивать свою самобытность.

14. Права лиц, принадлежащих к меньшинствам, излагаются главным образом в статье 2 Декларации, а обязанности государств, в которых они проживают - в статьях 1, 4 и 5. Хотя соответствующие права неизменно провозглашаются в качестве индивидуальных прав, обязанности государств отчасти формулируются в качестве обязанностей по отношению к меньшинствам как группам. Наиболее четко это выражается в статье 1 (см. ниже). Хотя только отдельные лица могут претендовать на те или иные права, в процессе полного их осуществления государство не может обойтись без создания адекватных условий для существования и сохранения самобытности соответствующей группы в целом.

15. Права лиц, принадлежащих к меньшинствам, отличаются от прав народов на самоопределение. Права лиц, принадлежащих к меньшинствам, - это индивидуальные права даже при том, что в большинстве случаев эти права могут осуществляться лицами только сообща с другими. В отличие от этой категории прав права народов являются коллективными правами. Хотя право народов на самоопределение четко предусматривается международным правом, в том числе в общей для обоих Международных пактов по правам человека статье 1, оно не применяется к лицам, принадлежащим к меньшинствам. Тем не менее это не исключает того, что лица, принадлежащие к этнической или национальной группе, в одних случаях могут на законных основаниях выдвигать те или иные претензии, основанные на правах меньшинств, а в других случаях, действуя в качестве группы, выдвигать претензии, основанные на праве народов на самоопределение.

16. В рамках Организации Объединенных Наций, а также в рамках Организации американских государств предусматривается проведение разграничений между правами лиц, принадлежащих к меньшинствам, и правами коренных народов. Коренные народы имеют особые интересы, которые не нашли надлежащего отражения в Декларации о меньшинствах. Главный нормативный акт глобального уровня, в котором рассматриваются права коренных народов, - это Конвенция МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, однако этот документ был ратифицирован лишь небольшим числом государств. Проект декларации о правах коренных народов, принятый Рабочей группой по коренным народам и препровожденный в 1993 году Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в Комиссию по правам человека, все еще рассматривается Комиссией.

17. Лица, принадлежащие к коренным народам, несомненно в полной мере правомочны, если они того желают, претендовать на осуществление прав, закрепленных в договорах о меньшинствах. Такого рода претензии неоднократно выдвигались в соответствии со статьей 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Лица, принадлежащие к коренным народам, представляли несколько ходатайств в соответствии с первым факультативным протоколом к Пакту.

18. В принципе этот протокол не позволяет коренным народам добиваться осуществления прав, ориентированных на группы населения, однако это правило претерпело определенные изменения после принятия Комитетом по правам человека Замечания общего порядка № 23 (пятидесятая сессия, 1994 год, пункт 7). Комитет отмечал, что особенно в случае коренных народов сохранение за ними права пользоваться земельными ресурсами может играть ключевую роль в контексте права лиц, принадлежащих к таким меньшинствам, на осуществление своих культурных прав. Поскольку коренные народы часто обладают коллективными правами на владение землей, отдельные члены соответствующей группы вправе выдвигать претензии не только от собственного имени, но и от имени всей группы коренного народа.

19. Некоторые усматривают связь между правом лиц, принадлежащим к меньшинству, на эффективное политическое участие и правом народов на самоопределение. Вопрос об эффективном участии рассматривается ниже в комментариях по статьям 2.2 и 2.3. Если меньшинству и его членам отказывают в праве на участие, то в некоторых случаях это может рассматриваться как законное основание требовать уважения права на самоопределение. Если та или иная группа требует предоставить ей право на самоопределение и оспаривает территориальную целостность государства, то это означает, что она рассматривает себя в качестве народа, вследствие чего такая претензия будет основываться на общей для обоих Пактов статье 1 и выпадать из сферы применения Декларации о меньшинствах. Аналогичное заключение вытекает из пункта 4 статьи 8 Декларации (см. ниже). Вышесказанное является верным и для других случаев, когда объектом претензии является коллективное право на самоопределение. Декларация не предусматривает ни ограничения, ни расширения прав на самоопределение, которыми обладают народы в соответствии с другими областями международного права⁶.

⁶ В этой связи можно также сослаться на Замечание общего порядка № 23, принятое Комитетом по правам человека на его пятидесятой сессии. В этом Замечании рассматривается статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (положение о правах меньшинств), и в пункте 3.1 проводится различие между правом народов на самоопределение и предусмотренными в статье 27 правами лиц, принадлежащих к меньшинствам.

20. Хотя в Декларации не предусматриваются права групп на самоопределение, обязанности государства сохранять самобытность меньшинств и обеспечивать их эффективное участие и в некоторых случаях могли бы наилучшим образом осуществляться в рамках договоренностей о предоставлении автономии в религиозных, языковых или более широких культурных вопросах. Многие государства успешно применяли такой подход на практике. Автономия может быть территориальной, культурной и местной, и ее масштабы могут варьироваться. Организация и управление такой автономией могут быть поручены ассоциациям, создаваемым лицами из числа меньшинств в соответствии со статьей 2.4. Вместе с тем Декларация не обязывает государства создавать такие автономии. В некоторых случаях наилучшим средством защиты прав меньшинств могли бы служить позитивные меры, направленные на их интеграцию (но ни в коем случае не на их ассимиляцию).

Статья 1

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.

21. В прошлом взаимоотношения между государством и его меньшинствами строились на основе следующих пяти различных моделей: уничтожение, ассимиляция, терпимость, защита и поощрение. Согласно нормам современного международного права уничтожение однозначно является незаконной формой взаимоотношений. Кроме того, Декларация базируется на принципе неприемлемости принудительной ассимиляции. Хотя в определенной степени интеграция в любом национальном обществе является необходимым условием, позволяющим государству обеспечивать уважение и соблюдение прав человека всех находящихся на его территории лиц без какой бы то ни было дискриминации, меры по защите меньшинств призваны гарантировать, чтобы интеграция не превращалась в принудительную ассимиляцию или не подрывала самобытность группы лиц, проживающих на территории соответствующего государства.

22. Интеграция отличается от ассимиляции тем, что, способствуя развитию и сохранению общественных устоев, базирующихся на принципах равного обращения и соблюдения законности, она допускает наличие плюрализма. Предусмотренные Декларацией сферы плюрализма - это культура, язык и религия.

23. Защита меньшинств базируется на четырех требованиях: защита существования, неисключение, недискриминация и неассимиляция соответствующих групп.

24. Защита существования меньшинств предполагает их физическое существование, возможность их продолжительного существования на занимаемых ими территориях и обеспечение постоянного доступа к материальным ресурсам, необходимым для продолжения их существования на этих территориях. Не допускается ни физическое вытеснение меньшинств с их территории, ни их лишение доступа к ресурсам, необходимым для поддержания их существования. Право на существование в его физическом смысле закреплено в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, принятие которой в 1948 году обеспечило кодификацию соответствующих норм обычного права. Принудительное перемещение населения, целью или результатом которого является вытеснение представителей меньшинств с занимаемой ими территории, представляет собой серьезное нарушение современных международных стандартов, включая Статут Международного уголовного суда. Вместе с тем защита существования групп меньшинств выходит за рамки обязанности не допускать их уничтожения или преднамеренного ослабления. Обеспечение такой защиты требует также уважения и защиты их религиозного и культурного наследия, которое относится к числу основополагающих элементов их групповой самобытности, включая такие сооружения и объекты, как библиотеки, церкви, мечети, храмы и синагоги.

25. Второе требование означает недопустимость исключения меньшинств из жизни национального общества. Апартеид являлся крайней формой отлучения различных групп от равноправного участия в жизни всего национального общества. В Декларации о меньшинствах неоднократно подчеркивается, что все малые и большие группы имеют право на эффективное участие в жизни общества (статьи 2.2 и 2.3).

26. Третье требование касается недискриминации, которая представляет собой общий принцип права в области прав человека и фигурирует, в частности, в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, положения которой охватывают также дискриминацию по этническому признаку. В Декларации о меньшинствах принцип недискриминации закрепляется в форме положения о том, что осуществление лицами, принадлежащими к меньшинствам, своих прав не должно служить поводом для их дискриминации в какой-либо другой области и что использование или неиспользование ими этих прав не должно наносить им никакого ущерба (статья 3).

27. Четвертое требование касается неассимиляции и вытекающего из этого постулата принципа защиты групповой самобытности меньшинств и содействия созданию для этого благоприятных условий. Во многих принятых за последнее время международных договоренностях используется термин "самобытность", который отражает четкую тенденцию к защите и поощрению культурного многообразия как на международном

уровне, так и в рамках государств. Соответствующие положения закреплены в статьях 29 и 30 Конвенции о правах ребенка, статье 31 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, статье 2(2) b) Конвенции МОТ № 169, касающейся уважения социальной и культурной самобытности, обычаев и традиций и институтов коренных народов. Аналогичные положения содержатся также в региональных документах, разработанных в ходе таких форумов, как совещания Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, включая Конференцию по человеческому измерению, состоявшуюся в Копенгагене в 1990 году, и Семинар экспертов по проблемам национальных меньшинств, проходивший в Женеве в 1991 году. К упомянутым выше документам можно также причислить принятую недавно Европейскую рамочную конвенцию по защите национальных меньшинств.

28. Защита самобытности групп меньшинств требует не только терпимости, но и позитивного отношения государства и общества в целом к принципу культурного плюрализма. Для обеспечения самобытности требуется не только признание, но и уважение отличительных особенностей и вклада меньшинств в жизнь национального общества в целом. Защита самобытности означает не только то, что государство воздерживается от проведения политики, целью или следствием которой является ассимиляция меньшинств в рамках доминирующей культуры, но и то, что государство защищает меньшинства от приводящей к ассимиляции деятельности третьих сторон. В этой связи решающее значение имеет проводимая соответствующим государством политика в области языка и образования. Лишение меньшинств возможности изучать родной язык или исключение из процесса образования меньшинств элемента передачи накопленных ими знаний об их собственной культуре, истории, традициях и языке, представляют собой нарушение обязательства по защите их самобытности.

29. Поощрение самобытности меньшинств требует применения специальных мер, направленных на содействие сохранению, преумножению и дальнейшему развитию их культуры. Культура не является статичной, вследствие чего меньшинствам следует предоставлять возможность развивать свою собственную культуру в контексте непрерывного процесса. Этот процесс должен предусматривать взаимодействие между лицами, принадлежащими к меньшинству, между меньшинством и государством и между меньшинством и всем национальным обществом. Меры, которые требуются для достижения этой цели, более подробно излагаются в статье 4 Декларации.

1.2. Государства принимают надлежащие законодательные и другие меры для достижения этих целей.

30. Статья 1.2 требует принятия "надлежащих законодательных и других мер". Для целей эффективного осуществления положений статьи 1 требуется наличие законодательства, которое должно дополняться другими мерами. В этой связи важное значение имеет как процесс, так и содержание. Что касается процесса, то необходимо, чтобы государство консультировалось с меньшинствами по вопросу о том, какие меры являются надлежащими. Об этом говорится также в статье 2.3 Декларации. Различные меньшинства могут иметь неодинаковую потребность, которую необходимо принимать во внимание. Вместе с тем любые различия в проводимой политике должны основываться на объективных и разумных критериях в целях недопущения дискриминации.

31. "Другие меры" включают судебные, административные, пропагандистские и образовательные меры, однако не должны ими ограничиваться.

32. В целом содержание мер, которые надлежит в этой связи принять, излагается в других положениях Декларации, в частности в статьях 2 и 4, которые будут рассмотрены ниже. Одна категория мер вытекает непосредственно из положений статьи 1.1: государства обязаны принимать законы, обеспечивающие защиту от актов или от подстрекательства к актам, которые ставят под угрозу физическое существование групп или угрожают их самобытности. Эта обязанность вытекает также из положений Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В соответствии со статьей 4 этой Конвенции государства обязаны принимать законодательные меры, направленные на защиту групп от ненависти и насилия по расовым или этническим признакам. Аналогичное обязательство содержится в статье 20 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Статья 2

2.1 Лица, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (в дальнейшем именуемые лицами, принадлежащими к меньшинствам), имеют право пользоваться достояниями 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.

33. В статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах используется почти та же самая формулировка, однако в Декларации более четко

оформляется требование о позитивных действиях. Если в статье 27 Пакта говорится о том, что представителям меньшинств "не может быть отказано в праве...", то в статье 2 Декларации 1992 года используется позитивная формулировка, согласно которой они "имеют право...". Согласно толкованию статьи 27 Комитетом по правам человека, ее положения выходят за рамки простого пассивного невмешательства⁷. В Декларации о меньшинствах четко оговаривается, что эти права нередко требуют осуществления действий, включая применение государством защитных мер и мер, поощряющих создание условий для развития самобытности меньшинств (статья 1), а также конкретных активных мер (статья 4).

34. Содержащаяся в заключительной части статьи 2.1 формулировка "свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме" указывает на недостаточность того, чтобы государство просто воздерживалось от вмешательства или дискриминации. Помимо этого, оно должно обеспечить условия, не допускающие такого вмешательства или дискриминации со стороны частных лиц и организаций общества в целом.

2.2 Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни.

35. Право на участие во всех аспектах жизни широкого национального общества имеет важнейшее значение как для целей предоставления лицам, принадлежащим к меньшинствам, возможности отстаивать свои интересы и ценности, так и для целей создания целостного, но вместе с тем плюралистического общества, основанного на терпимости и диалоге. Участие во всех формах социальной жизни в своей стране позволяет меньшинствам определять свою собственную судьбу и содействовать политической эволюции всего общества.

36. Выражение "государственная жизнь" следует понимать в том же широком смысле, в котором оно используется в статье 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, при том, что во многом оно уже покрывается предшествующим выражением "культурной, религиозной, общественной и экономической". В категорию "государственной жизни" включаются, в частности, права, касающиеся голосования и избрания, занятия постов на государственной службе и других политических и административных сфер.

⁷ Замечание общего порядка № 23, принятое Комитетом по правам человека на пятидесятой сессии, 1994 год, пункты 6.1 и 6.2.

37. Участие может обеспечиваться различными способами, в том числе через ассоциации меньшинств (см. также статью 2.4), членство в других ассоциациях и осуществление ими свободных контактов как на территории самого государства, так и за его пределами (см. статью 2.5).

2.3 Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в принятии решений на национальном и, где это необходимо, региональном уровне, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству.

38. Если в статье 2.2 речь идет в основном о праве на участие в рамках всех аспектов государственной жизни общества, то в статье 2.3 конкретно говорится о праве лиц, принадлежащих к меньшинствам, на активное участие "в принятии решений... касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают". Поскольку такие решения оказывают особое воздействие на лиц, принадлежащих к меньшинствам, упор на *активное* участие имеет в этой связи особо важное значение. Представители лиц, принадлежащих к меньшинствам, должны иметь право на участие в процессе принятия решений уже на начальных его стадиях. Накопленный опыт свидетельствует о малой эффективности их участия только на завершающих стадиях, когда достижение компромисса представляется уже маловероятным. Меньшинства должны участвовать на местном, национальном и международном уровнях в процессе разработки, принятия и осуществления затрагивающих их стандартов и стратегий и надзора за их применением.

39. В 1991 году Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе организовало в Женеве Семинар экспертов по проблемам национальных меньшинств. Собравшиеся на Семинаре государства выделили ряд позитивных подходов, используемых некоторыми участвующими государствами. Эти подходы включали участие представителей меньшинств в деятельности консультативных и директивных органов, занимающихся, в частности, вопросами образования, культуры и религии. Кроме того, упоминались ассамблеи по делам национальных меньшинств, местные и автономные административные органы, а также автономии на территориальной основе, включая существование консультативных, законодательных и исполнительных органов, избираемых в ходе свободных и периодически проводимых выборов. Кроме того, обращалось внимание на такие формы, как самостоятельное решение национальным меньшинством вопросов, касающихся его самобытности, в тех случаях, когда не

предусматривается применение режима территориальной автономии, а также на использование децентрализованных или местных форм правления⁸.

40. В начале мая 1999 года группа независимых экспертов провела совещание в Лунде, Швеция, с целью выработки комплекса рекомендаций, касающихся активного участия национальных меньшинств в государственной жизни. Эти рекомендации зиждятся на основополагающих принципах и нормах международного права, включая, в частности, уважение человеческого достоинства, равноправие и недискриминацию, поскольку они затрагивают права национальных меньшинств участвовать в государственной жизни и пользоваться другими политическими правами⁹. На своей пятой сессии, состоявшейся в конце мая 1999 года, Рабочая группа Подкомиссии по меньшинствам приняла перечень рекомендаций по тому же вопросу¹⁰.

41. Предлагаемый ниже комментарий в немалой степени базируется на этих рекомендациях. Цель заключается не только в определении предусмотренных статьей 2.3 минимальных прав лиц, принадлежащих меньшинствам, но и в изложении перечня конструктивных средств, которые могли бы использовать правительства и меньшинства в процессе поиска адекватных решений тех проблем, с которыми они сталкиваются.

42. Активное участие предусматривает наличие каналов для консультирования меньшинств и правительств. Этот принцип может служить средством разрешения споров и сохранения многообразия в качестве одного из условий динамической стабильности общества. Численность лиц, принадлежащих к меньшинствам, является по определению недостаточно большой для того, чтобы они могли предопределять исход процесса принятия решений в рамках мажоритарной демократии. Необходимо, чтобы они, как минимум, имели право на то, чтобы их мнения были заслушаны и полностью приняты во внимание до принятия затрагивающих их решений. Для обеспечения меньшинствам

⁸ Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities, Geneva, 19 July 1991, Part IV. Text in A. Bloed (Ed.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe (above, note 2)*, pp. 593-604. См. также представленный г-ном Асбьерном Эйде второй доклад о проделанной работе, касающийся возможных путей и средств облегчения мирного и конструктивного решения проблем, связанных с меньшинствами (E/CN.4/Sub.2/1992/37), пункты 122-155.

⁹ Подготовленные в Лунде выводы и рекомендации см. на Web-сайте Верховного комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам <http://www.osce.org/hcnm/documents/lund.htm>.

¹⁰ Доклад Рабочей группы по меньшинствам о работе ее пятой сессии (E/CN.4/Sub.2/1999/21), пункты 81-88.

доступа к процессу принятия решений в различных частях мира используются разнообразные конституционные и политические механизмы.

43. Разнообразие различных групп меньшинств с точки зрения их состава, потребностей и устремлений требует в каждом конкретном случае определения и применения наиболее эффективных мер с целью создания условий для их активного участия. Отбираемые для этой цели механизмы должны давать возможность учитывать следующие факторы: проживают ли лица, принадлежащие к соответствующему меньшинству, некомпактно или компактно, принадлежит ли соответствующее меньшинство к категории малых или больших меньшинств, а также к категории "старых" или "новых" меньшинств. Кроме того, религиозные меньшинства могут добиваться участия в иных формах или на иных условиях, нежели этнические и национальные меньшинства. Вместе с тем следует отметить, что в некоторых случаях интересы религии и этнической общности совпадают.

44. Активное участие требует представительства в законодательных, административных и консультативных органах и, в более общем плане, в различных сферах государственной жизни. Лица, принадлежащие к меньшинствам, как и любые другие лица, имеют право на свободу собраний и создание своих ассоциаций, что способствует максимально возможному учету их интересов и ценностей в процессе принятия решений на национальном и региональном уровнях. Они не только имеют право на создание и использование этнических, культурных и религиозных ассоциаций и обществ (см. комментарий по статье 2.4 ниже), но и право создавать политические партии, если они того пожелают. Вместе с тем в условиях надлежащим образом интегрированного общества многие лица, принадлежащие к меньшинствам, нередко предпочитают становиться членами партий или голосовать за партии, которые, не будучи организованы по принципам этнического происхождения, уделяют пристальное внимание проблемам меньшинств.

45. В тех случаях, когда меньшинства проживают в форме компактных групп, их надлежащее представительство может обеспечиваться за счет создания одномандатных округов. Системы пропорционального представительства, в рамках которых доля голосов, отданных политической партией в ходе общенационального голосования соответствует доле получаемой ею мест в законодательных органах, также могут содействовать обеспечению надлежащего представительства меньшинств. Некоторые формы предпочтительного голосования, в рамках которых избиратели классифицируют кандидатов согласно своим предпочтениям, также могут способствовать обеспечению представительства меньшинств и развитию межобщинного сотрудничества.

46. Децентрализация власти на основе принципа субсидиарности, независимо от того, идет ли речь о системе самоуправления или делегирования власти или заключения симметричных или асимметричных договоренностей, повышает шансы меньшинств на участие в процессе принятия решений по вопросам, затрагивающим их самих и всего общества, в котором они живут.

47. Вместе с тем в основе государственных институтов не должны лежать этнические или религиозные критерии. Органы власти местного, регионального и национального уровней должны признать важное значение фактора многообразного проявления самобытности в содействии формированию открытых обществ и проведению оправданных разграничений между государственными институциональными структурами и самобытностью культур.

48. Кроме того, государствам в рамках соответствующих институциональных структур следует создать совещательные или консультативные органы по проблемам меньшинств. Такие органы или дискуссионные клубы должны обладать политическим весом и активно привлекаться к консультированию по вопросам, затрагивающим меньшинства.

49. Разные этнические, языковые или религиозные общины должны иметь равный доступ к трудоустройству в государственном секторе.

50. Гражданство по-прежнему является важным условием полного и активного участия. В этой связи необходимо снижать барьеры, препятствующие получению гражданства представителями меньшинств. Кроме того, необходимо развивать формы участия проживающих в стране неграждан, в том числе через предоставление им права голосовать на местном уровне по истечении определенного срока пребывания в стране и через включение отдельных наблюдателей из числа неграждан в состав муниципальных, региональных и национальных законодательных и административных органов.

2.4 Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование.

51. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют такое же право, как и другие члены общества, создавать любые ассоциации, какие они пожелают¹¹, в том числе учебные или религиозные заведения, и их право на ассоциацию не ограничивается вопросами, касающимися их культурной, языковой или религиозной самобытности. Право лиц, принадлежащих к меньшинствам, на создание ассоциаций, охватывает как национальные,

¹¹ Всеобщая декларация прав человека, статья 20; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 22.

так и международные ассоциации. Право создавать ассоциации или присоединяться к ним может быть ограничено в соответствии с законом, и характер ограничений должен соответствовать тем ограничениям, которые применяются к ассоциациям, образуемым большинством населения: речь идет об ограничениях, необходимость которых в демократическом обществе диктуется интересами национальной или государственной безопасности, общественного порядка, защиты здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод.

2.5 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.

52. Право на поддержание контактов является трехсторонним и предусматривает контакты внутри самого меньшинства, контакты с другими меньшинствами и трансграничные контакты. Право на поддержание контактов внутри самого меньшинства является неотъемлемой частью права на ассоциацию. Контакты с другими меньшинствами позволяют лицам, принадлежащим к меньшинствам, обмениваться опытом и информацией и разрабатывать в рамках государства общую платформу по вопросам, касающимся меньшинств. Право на поддержание трансграничных контактов является важным новым элементом, предусмотренным Декларацией, и отчасти способствует устранению ряда негативных последствий зачастую неизбежного разделения этнических групп границами государств. Однако такие контакты должны быть не только "свободными", но и "мирными". Последнее ограничение раскладывается на две составные части: во-первых, такие контакты не должны быть сопряжены с использованием насильственных методов или подготовкой к использованию таких методов, во-вторых, цели таких контактов должны соответствовать Декларации и, в более общем плане, - целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, на что указывается также в статье 8.4 Декларации.

Статья 3

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.

53. Наиболее важным в этом положении является то, что лица могут осуществлять свои права как индивидуально, так и коллективно, при том, что основной аспект касается

коллективного осуществления прав, будь то через ассоциации, культурные мероприятия или учебные заведения, или каким-либо другим способом. Возможность осуществления ими своих прав совместно с другими членами группы касается не только закрепленных в Декларации прав, но и любых других прав человека. Лица, принадлежащие к меньшинствам, не должны подвергаться никакой дискриминации по причине осуществления своих прав. Этот принцип имеет особое значение, поскольку правительства или лица, принадлежащие к меньшинствам, 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. Из статьи 3.1 со всей определенностью вытекает, что лица, принадлежащие к меньшинствам, не должны подвергаться дискриминации на основании того, что они демонстрируют самобытность своей группы.

3.2 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.

54. Если статья 3.1 гласит, что лица, принадлежащие к меньшинствам, не должны подвергаться дискриминации за индивидуальное или коллективное осуществление своих прав, предоставляемых им как меньшинствам, то из статьи 3.2 однозначно следует, что права этих лиц не должны к тому же никоим образом ущемляться вследствие их решения не принадлежать к соответствующему меньшинству. Это положение касается как государства, так и структур, создаваемых меньшинствами. Государство не вправе принуждать то или иное лицо причислять себя к конкретной этнической группе (именно такая политика проводилась режимом Южной Африки в условиях апартеида) путем применения негативных санкций против лиц, не желающих являться частью соответствующей группы; аналогичным образом лица, принадлежащие к меньшинству, не вправе чинить какие-либо препятствия тем лицам, которые на основе объективных критериев могли бы быть отнесены к их группе, однако субъективно не желают причислять себя к ней. Хотя в соответствии с обычным правом ответственность за соблюдение прав человека, как правило, возлагается на государство, Декларация предполагает в этой связи возложение на лиц, принадлежащих к меньшинствам, ряда обязательств, которые носят по меньшей мере моральный характер. Кроме того, государства обязаны запрещать применение меньшинствами мер, целью которых является навязывание определенных правил какому-либо лицу, которое не желает причислять себя к соответствующему меньшинству и вследствие чего не желает осуществлять свои права.

Статья 4

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.

55. В статье 4 предусматривается ряд мер, которые должно принимать государство для достижения целей Декларации и которые являются важнейшим ее элементом наряду со статьей 2, где перечисляются права меньшинств. Хотя в соответствии с международным правом на государство возложено общее обязательство обеспечивать, чтобы все члены общества могли осуществлять свои права человека, государства должны уделять особое внимание осуществлению прав человека лицами, принадлежащими к меньшинствам, по той причине, что они сталкиваются с особыми проблемами. Меньшинства находятся в уязвимом положении и в прошлом нередко подвергались дискриминации. Для обеспечения фактического равенства в некоторых обстоятельствах может потребоваться, чтобы государство принимало временные меры в контексте позитивной дискриминации, как это предусмотрено в статье 2.2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, положения которой применимы как к этническим, так и к расовым меньшинствам, при том, что такие меры не должны серьезно затрагивать права других лиц.

4.2 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.

56. Этот пункт статьи 4 требует не просто терпимого отношения к проявлениям различных культур в рамках государства. Создание соответствующих благоприятных условий требует принятия активных мер со стороны государства. Хотя характер таких мер зависит от положения конкретного меньшинства, в любом случае они должны определяться двоякой целью, провозглашенной в статье 4.2: с одной стороны, конкретные лица, принадлежащие к меньшинствам, должны иметь возможность выражать традиционные особенности своей группы, что может охватывать право на ношение традиционной одежды и на организацию своей жизни в соответствии со своими культурными традициями, а с другой стороны, они должны иметь возможность, совместно с другими членами группы, развивать свою культуру, язык, традиции и духовные ценности. Осуществление таких мер может потребовать от государства

привлечения соответствующих экономических ресурсов. Подобно тому, как государство выделяет средства на цели развития культуры и языка большинства населения, оно должно выделять ресурсы для осуществления аналогичной деятельности в интересах меньшинства.

57. Выражение "за исключением тех случаев, когда конкретная деятельность осуществляется в нарушение национального законодательства и противоречит международным нормам" требует определенного пояснения. Смысл выражения "противоречит международным нормам" является достаточно простым. Оно, в частности, означает, что соответствующая деятельность не должна противоречить международным нормам в области прав человека. Вместе с тем этот принцип следует применять к деятельности как большинства, так и меньшинства населения. Культурная или религиозная деятельность, нарушающая право в области прав человека, носит незаконный характер для всех, а не только для меньшинств. В силу этого ограничение, предусмотренное в заключительной части последнего предложения статьи 4.2, представляет собой лишь конкретное воплощение применимого по отношению ко всем универсального принципа.

58. Первая часть предложения, содержащая выражение "в нарушение национального законодательства", порождает несколько более сложные вопросы. Ясно, что государство не вправе принимать по своему усмотрению какие бы то ни было меры, запрещающие деятельность меньшинств в культурной области. В таком случае Декларация и, в частности, статья 4.2 практически лишалась бы всякого смысла. Цель же данного положения заключается в том, чтобы для каждого государства определить сферу допустимых мер в отношении той деятельности, которую оно намеревается запретить, с учетом конкретных условий, существующих в соответствующей стране. Если такие запреты носят разумный и объективный характер, они должны соблюдаться.

4.3 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.

59. Язык является одним из наиболее важных носителей самобытности группы. В соответствии с закрепленным в статье 1 общим требованием о том, чтобы государства содействовали поощрению языковой самобытности соответствующих меньшинств, необходимо принимать меры, позволяющие лицам, принадлежащим к меньшинствам, изучать свой родной язык (как минимум) или получать образование на своем родном языке (что предполагает принятие дополнительных мер в развитие этого права).

60. Требующиеся в этой связи меры зависят от целого ряда разнообразных факторов. Особое значение в этой связи приобретает размер группы и характер ее расселения на территории страны: компактный или некомпактный. Кроме того, немаловажно и то, является ли соответствующая группа укоренившимся меньшинством или новым меньшинством, состоящим из недавних эмигрантов, независимо от того, являются ли они гражданами страны или нет.

61. В тех случаях, когда языком меньшинства является территориальный язык, на котором традиционно говорят и который используют многие группы, населяющие соответствующий район страны, государство должно в максимальных пределах имеющихся ресурсов обеспечивать сохранение такой языковой самобытности. В идеале дети должны получать дошкольное и начальное образование на своем родном языке, т.е. на языке меньшинства, который они слышат в семье. Поскольку лица, принадлежащие к меньшинствам, подобно лицам, принадлежащим к большинству населения, обязаны интегрироваться в общество на общенациональном уровне, им также необходимо изучать официальный или государственный язык (языки). На более поздних этапах обучения следует постепенно вводить изучение официального языка (языков). В тех случаях, когда в стране существует крупное языковое меньшинство, язык меньшинства иногда является также и официальным языком соответствующего государства.

62. На европейском региональном уровне права в сфере образования, связанные с языками меньшинств, получили более полное развитие в принятой Советом Европы Европейской хартии о региональных языках и языках меньшинств. В октябре 1996 года группа экспертов подготовила под эгидой Фонда по межэтническим отношениям Гаагские рекомендации, касающиеся прав национальных меньшинств в области образования.

63. Что касается нетерриториальных языков, которые традиционно используются меньшинством в какой-либо стране, будучи не связаны с конкретным регионом в данной стране, то в этом случае поиск универсального решения представляется более трудным. Вышеупомянутые принципы следует применять там, где это целесообразно, однако в тех случаях, когда лица, принадлежащие к меньшинствам, живут некомпактно, что означает, что в каждом конкретном месте к этой категории лиц принадлежит только несколько человек, их детям следует более активно и на более раннем этапе изучать язык, на котором говорят окружающие. Тем не менее во всех случаях они должны иметь возможность изучать свой родной язык. В этой связи лица, принадлежащие к меньшинствам, как и другие лица, имеют право на создание своих частных учебных заведений, в которых основным языком обучения является язык меньшинства. При этом государство вправе требовать параллельного изучения государственного языка. В этой связи следует рассмотреть следующий вопрос: обязано ли государство предоставлять

субсидии для целей такого обучения. Положительный ответ на этот вопрос предполагает требование, согласно которому государство должно поддерживать и финансировать некоторые учебные заведения, которые могут обеспечить изучение языка соответствующего меньшинства. Из общей формулировки статьи 4.3 следует, что каждый человек должен иметь, "где это осуществимо", надлежащие возможности для получения соответствующих знаний. В этой связи степень реализации данного обязательства будет зависеть от того, какими ресурсами располагает государство для финансирования процесса преподавания языков меньшинств лицам, принадлежащим к некомпактно проживающим группам меньшинств.

64. Еще более серьезные трудности возникают в связи с языками, которые используются исключительно лицами, принадлежащими к новым меньшинствам. Как правило, эти меньшинства проживают менее компактно по сравнению с более старыми и укоренившимися меньшинствами, а число языков, на которых говорят мигранты в стране иммиграции, может быть весьма велико. Кроме того, детям крайне необходимо как можно быстрее и успешнее овладеть языком страны иммиграции. Вместе с тем в тех случаях, когда некоторые новые меньшинства поселяются компактно в каком-либо районе страны и образуют крупные группы, представляется нецелесообразным проводить в этой связи определенные различия между новыми и старыми меньшинствами. Вместе с тем следует отметить, что положения Европейской хартии о региональных языках и языках меньшинств не охватывают языки мигрантов. В любом случае лица, принадлежащие к новым меньшинствам, имеют право создавать собственные частные учебные заведения, предусматривающие изучение ими родного языка и обучение на этом языке. В этой связи государство также вправе требовать изучения государственного языка.

4.4 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.

65. Опыт показывает, что в тех обществах, где сосуществуют различные национальные, этнические, религиозные или языковые группы, культура, история и традиции групп меньшинств зачастую игнорируются, и представители большинства населения нередко ничего не знают об этих традициях и культуре. Там, где это приобретает форму конфликтных ситуаций, культура, история и традиции групп меньшинств зачастую представляются в искаженном виде, что приводит к появлению у представителей таких групп комплекса неполноценности и к закреплению у представителей большинства

населения негативных стереотипов по отношению к членам соответствующей группы. Порой это порождает расовую ненависть, ксенофобию и нетерпимость.

66. Для предупреждения таких явлений необходимо обеспечивать многокультурное и межкультурное образование. Многокультурное образование предполагает проведение такой политики и практики в сфере образования, которые учитывают особые потребности в сфере образования групп общества, имеющих различные культурные традиции, тогда как межкультурное образование предполагает осуществление такой политики и практики в сфере образования, посредством которых представители различных культур, принадлежащие как к большинству, так и к меньшинству, учатся конструктивно взаимодействовать друг с другом.

67. Статья 4.4 предусматривает организацию межкультурного образования путем поощрения изучения в рамках всего общества в целом истории, традиции и культуры проживающих на территории государства меньшинств. Культура и языки меньшинств должны быть доступными для большинства населения как средство поощрения взаимосвязей и предупреждения конфликтов в условиях многоэтнических обществ. Соответствующая информация должна подаваться в позитивном ключе в целях поощрения терпимости и взаимного уважения. Особое значение в этой связи приобретают учебники истории. Основными причинами трений на межэтнической почве является искажение истории и игнорирование вклада соответствующего меньшинства в жизнь общества. ЮНЕСКО осуществляет мероприятия, обусловленные необходимостью искоренения таких предрассудков и борьбы с искажениями истории в учебниках, однако впереди еще очень много работы.

68. Кроме того, в этом пункте статьи 4 подчеркивается дополнительная обязанность, предусматривающая обеспечение того, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, имели возможность получать знания, необходимые для жизни в обществе в целом. Применение этой нормы должно служить цели искоренения тенденций, направленных на создание фундаменталистских или закрытых религиозных или этнических групп, которым могут быть свойственны такая же ксенофобия и нетерпимость, что и группам большинства.

69. Главная цель статьи 4.4 заключается в обеспечении эгалитаристской интеграции, основанной на недискриминации и уважении всех культурных, языковых или религиозных групп, которые образуют единое общество на общенациональном уровне. Создание в большей или меньшей степени недобровольных гетто, состоящих из групп меньшинств, которые живут в своем замкнутом мире, не имея информации об обществе в

целом и проявляя нетерпимость к его членам, противоречило бы духу и целям Декларации.

70. Вопросы, аналогичные тем, что, рассматриваются в статье 4.4, затрагиваются и в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 7) и в Конвенции о правах ребенка (статья 29).

4.5 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.

71. Зачастую существует опасность того, что меньшинства по причине своей малочисленности по сравнению с большинством и в силу других причин могут стать жертвами социального отчуждения, маргинализации или игнорирования. При наименее неблагоприятном развитии событий земли и ресурсы меньшинств присваиваются более мощными группами общества, что приводит к перемещению и маргинализации лиц, принадлежащих к меньшинствам. В других случаях лицам, принадлежащим к меньшинствам, не уделяется надлежащего внимания в рамках экономической жизни общества. Статья 4.5 направлена на то, чтобы не допускать этого. Кроме того, к меньшинствам не следует относиться как к музейным экспонатам, исходя из ложной предпосылки, состоящей в том, что они должны оставаться на неизменном уровне своего развития в отличие от других членов общества в целом, повышающих уровень своей жизни.

72. Статья 4.5 поощряет участие всех членов общества в общеэкономическом развитии общества в целом при условии, что формы такой интеграции позволяют лицам, принадлежащим к меньшинствам, сохранять свою самобытность. Сбалансированный учет интересов, который необходимо обеспечивать в процессе достижения этих двух несовпадающих целей, может быть сопряжен с трудностями, однако решению этой задачи способствует наличие активных и свободных ассоциаций меньшинств, с которыми проводятся полномасштабные консультации по любой связанной с развитием деятельности, затрагивающей или способной затронуть соответствующее меньшинство. Осуществлению этого процесса содействуют меры, принимаемые с целью обеспечения участия в соответствии с положениями статьи 2.

Статья 5

5.1 Национальная политика и программы планируются и осуществляются при должном учете законных интересов лиц, принадлежащих к меньшинствам.

73. Участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, в экономическом прогрессе и развитии соответствующей страны (статья 4.5) может быть обеспечено лишь в случае учета их интересов в процессе планирования и осуществления национальной политики и программ. Вместе с тем их интересы выходят за рамки сугубо экономических аспектов. Планирование политики в сфере образования, здравоохранения, обеспечения населения продуктами питания или жильем относится к числу тех многочисленных аспектов социальной жизни, которые требуют учета интересов меньшинств. Хотя власти обязаны принимать во внимание лишь "законные" интересы, этот подход ничем не отличается от подхода, который следует применять в отношении групп большинства: подотчетное правительство не должно поощрять "незаконные интересы" любой группы, независимо от того, относится ли она к категории большинства или меньшинства. Следует обеспечивать "должный учет" интересов меньшинств, что означает, что им следует уделять надлежащее внимание в сопоставлении с другими законными интересами, которые должны учитываться правительством.

5.2 Программы сотрудничества и помощи между государствами планируются и осуществляются при должном учете законных интересов лиц, принадлежащих к меньшинствам.

74. Это положение представляет особый интерес в контексте деятельности по оказанию помощи в интересах развития, а также в контексте других видов экономического сотрудничества между государствами, включая торговые и инвестиционные соглашения. Из прошлого можно почерпнуть немало примеров того, когда такое сотрудничество осуществлялось без учета интересов меньшинств или напрямую приводило к нарушению их интересов. Перед учреждениями, занимающимися вопросами развития, финансовыми учреждениями и другими структурами, участвующими в международном сотрудничестве, стоит двоякая задача: во-первых, обеспечить, чтобы меры, предусмотренные в связи с намеченным сотрудничеством, не ущемляли законных интересов меньшинств; и во-вторых, обеспечить, чтобы такое сотрудничество являлось одинаково благотворным для лиц, принадлежащих к меньшинствам, и для представителей большинства. Понятие "должный учет" предполагает придание надлежащего значения интересам меньшинств с учетом всей совокупности факторов. В рамках любого исследования на предмет целесообразности осуществления тех или иных мероприятий следует производить оценку

возможного воздействия планируемого сотрудничества на соответствующие меньшинства.

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.

75. На основании этого положения можно сделать два вывода. Первый вывод касается необходимости обмена информацией и опытом о положительной практике, который позволяет государствам перенимать полезный опыт друг у друга, а второй касается поощрения взаимопонимания и взаимного доверия. При этом следует отметить, что наличие взаимного доверия имеет особое значение.

76. Кризисные ситуации, связанные с меньшинствами, зачастую влекут за собой международные последствия. В прошлом на почве отношения к меньшинствам между государствами порой возникали трения, а иногда такие трения сохраняются и поныне, в частности в отношениях между государством происхождения соответствующего меньшинства и другими государствами, в которых проживают лица, принадлежащие к той же самой этнической, религиозной или языковой группе. Такие трения могут сказываться на безопасности затрагиваемых государств и осложнять политические отношения как на национальном, так и на международном уровне.

77. Статья 6 побуждает государства к сотрудничеству с целью нахождения конструктивных решений проблем, связанных с меньшинствами. В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций государства должны руководствоваться в своих двусторонних отношениях принципом невмешательства. Они должны воздерживаться от любого применения силы, а также от любых призывов к сторонам конфликтов в других государствах, затрагивающих соответствующие группы населения, применять насилие и должны принимать все необходимые меры с целью предотвращения вторжения любых вооруженных групп или наемников в другие государства с целью участия в конфликтах, затрагивающих эти группы населения. С другой стороны, в рамках двусторонних отношений им следует развивать конструктивное сотрудничество в целях содействия защите равенства и поощрения самобытности групп на основе взаимности. Один из подходов, который активно используется в Центральной и Восточной Европе, состоит в заключении государствами двусторонних договоров или иных соглашений о добрососедских отношениях, основанных на принципах Устава и международного права в области прав человека и позволяющих сочетать строгие обязательства в отношении

невмешательства с нормами о сотрудничестве в содействии развитию условий для сохранения самобытности соответствующих групп и трансграничных контактов между лицами, принадлежащими к меньшинствам. Содержание норм о меньшинствах, предусматриваемых такими договорами и другими двусторонними соглашениями, должно основываться на универсальных и региональных документах, касающихся равенства, недискриминации и прав меньшинств. Такие договоры должны включать положения об урегулировании споров, касающихся их осуществления.

Статья 7

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

78. Сотрудничество, о котором идет речь в статье 7, может осуществляться на региональном и субрегиональном уровнях, а также на уровне Организации Объединенных Наций. На европейском уровне был создан ряд межправительственных механизмов и процедур, которые так или иначе направлены на поощрение мирными способами прав меньшинств и достижение конструктивного решения проблем, касающихся соответствующих групп. К числу этих механизмов относится Совет государств Балтийского моря и его Уполномоченный по демократическим институтам и правам человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам; ОБСЕ и его Управление Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, а также Совет Европы, который принял ряд соглашений, касающихся меньшинств. В рамках Организации Объединенных Наций сотрудничество может осуществляться через Рабочую группу по меньшинствам.

79. В этой связи важную роль могут также играть договорные органы, и в частности Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по правам человека и Комитет по правам ребенка. (См. также ниже комментарий по статье 9.)

Статья 8

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.

80. Декларация не заменяет и не изменяет существующие международные обязательства, взятые в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам. Она дополняет, а не подменяет собой уже взятые обязательства.

8.2 Осуществление прав, изложенных в настоящей Декларации, не наносит ущерба осуществлению всеми лицами общепризнанных прав человека и основных свобод.

81. Права особых категорий лиц дополняют общепризнанные права человека. Цель Декларации заключается в содействии осуществлению прав человека применительно к лицам, принадлежащим к меньшинствам, а не в ограничении чьих-либо возможностей по осуществлению универсальных прав человека. В силу этого осуществление предусмотренных в Декларации прав не должно отрицательно сказываться на осуществлении прав человека лиц, которые не принадлежат к тому или иному меньшинству, или лиц, принадлежащих к меньшинству. В стремлении сохранить коллективную самобытность меньшинства организации соответствующего меньшинства не вправе принимать на основе Декларации меры, ущемляющие индивидуальные права человека любого лица, принадлежащего к этому меньшинству.

8.3 Меры, принимаемые государствами с целью обеспечения эффективного осуществления прав, изложенных в настоящей Декларации, не считаются prima facie противоречащими принципу равенства, закреплённому во Всеобщей декларации прав человека.

82. В соответствии со статьей 1 Всеобщей декларации прав человека все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Согласно статье 2 Всеобщей декларации каждый человек должен обладать всеми провозглашенными в этой Декларации правами без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, языка, религии или национального происхождения. В этой связи возникает следующий вопрос: означает ли принятие специальных мер в интересах национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств проведение различия в пользовании правами человека. Тот же вопрос можно поставить и с еще большим основанием в связи с определением расовой дискриминации, содержащимся в статье 1.1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Это определение гласит, что "выражение "расовая дискриминация" означает 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". В этой связи возникает следующий вопрос:

означают ли предусмотренные Декларацией специальные меры, которые должны приниматься по признаку "национального или этнического происхождения", проявление предпочтения и тем самым являются ли они недопустимой дискриминацией.

83. В статье 8.3 содержится ответ на этот вопрос, поскольку в ней отмечается, что такие меры не считаются *prima facie* противоречащими принципу равенства. При обычных обстоятельствах меры, направленные на обеспечение эффективного участия или на обеспечение того, чтобы меньшинства пользовались результатами экономического прогресса в обществе или имели возможность изучать свой родной язык, не будут ставить их в привилегированное положение по сравнению с другими членами общества. Вместе с тем представляется важным обеспечить, чтобы такие меры не выходили за пределы того, что считается разумным при существующих обстоятельствах и соразмерным поставленной цели.

8.4 Ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано как не 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.

84. Как указывается в преамбуле, Декларация основывается на принципах Устава Организации Объединенных Наций. Следует также отметить, что в преамбуле выражается убежденность в том, что поощрение и защита прав меньшинств способствует политической и социальной стабильности государств. Статья 8.4 служит напоминанием о том, что ничто в Декларации не может быть истолковано как допускающее какую бы то ни было деятельность, противоречащую целям Устава. В этой связи особо упоминается деятельность, противоречащая суверенному равенству, территориальной целостности и политической независимости государств. Как отмечалось выше, права лиц, принадлежащих к меньшинствам, отличаются от прав народов на самоопределение, в силу чего права меньшинств не могут служить обоснованием требований об отделении от государства или о его расчленении.

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.

85. Учреждения и органы системы Организации Объединенных Наций по возможности должны содействовать полному осуществлению Декларации. При осуществлении

проектов в области технического сотрудничества и содействия следует в полной мере принимать во внимание содержащиеся в Декларации стандарты. Такое сотрудничество призвана стимулировать Рабочая группа по меньшинствам, созданная Организацией Объединенных Наций в июле 1995 года. Настоящую статью следует рассматривать в свете Устава Организации Объединенных Наций (статьи 55 и 56), согласно которому Организация должна способствовать уважению и соблюдению прав человека и основных свобод. Поощрение прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, является частью этого обязательства. Органам и специализированным учреждениям Организации Объединенных Наций следует уделять особое внимание просьбам, касающимся технического сотрудничества и помощи, которые направлены на достижение целей настоящей Декларации.
