



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 August 2010
Russian
Original: English

Шестьдесят пятая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Эффективное содействие осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад независимого эксперта по вопросам меньшинств Гей Макдугалл в соответствии с резолюцией 63/174 Генеральной Ассамблеи.

* A/65/150.



Доклад независимого эксперта Организации Объединенных Наций по вопросам меньшинств

Резюме

Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее во исполнение ее резолюции 63/174 от 18 декабря 2008 года. Он является первым докладом, представляемым независимым экспертом Организации Объединенных Наций по вопросам меньшинств Гей Макдугалл. В соответствии с резолюцией 63/174 независимый эксперт представляет информацию о своей деятельности по содействию осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Независимый эксперт дает краткий обзор деятельности, осуществленной в рамках ее мандата со времени его создания в июле 2005 года, включая предпринятые ею поездки по странам и тематическую работу.

В докладе делается акцент на вопросы защиты прав меньшинств в предупреждении конфликтов. К числу важнейших элементов стратегии предупреждения конфликтов с участием меньшинств относятся уважение прав меньшинств, особенно в отношении равенства доступа к экономическим и социальным возможностям; эффективное участие меньшинств в процессе принятия решения; диалог между меньшинствами и населением, составляющим большую часть общества; и конструктивное развитие практики и институциональных механизмов преодоления различий в обществе. Важно отметить, что, как подчеркивает независимый эксперт, уделение внимания правам меньшинств на раннем этапе — пока недовольство не привело к напряженности и насилию — могло бы послужить бесценным вкладом в формирование культуры предупреждения в рамках Организации Объединенных Наций, спасти многочисленные жизни и содействовать стабильности и развитию. В качестве одной из рекомендаций, включенных в доклад, предлагается укреплять экспертные знания и опыт в области прав меньшинств и всесторонним образом внедрять их в рамках системы Организации Объединенных Наций.

Содержание

| | <i>Стр.</i> |
|---|-------------|
| I. Введение | 4 |
| А. Связь между нарушениями прав человека и насильственными конфликтами | 7 |
| В. Показатели раннего предупреждения | 10 |
| II. Защита прав меньшинств: национальный инструмент недопущения насильственных конфликтов | 11 |
| А. Эффективное участие в политической жизни и принятии решений | 12 |
| В. Защита культурной самобытности | 15 |
| С. Недискриминация и равенство | 16 |
| III. Проблематика прав меньшинств на международном уровне: инструмент предотвращения конфликтов | 19 |
| А. Институциональный механизм Организации Объединенных Наций | 19 |
| В. Региональные организации | 23 |
| IV. Выводы и рекомендации | 25 |

I. Введение

1. Настоящий доклад¹ представляется шестьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи в соответствии с резолюцией 63/174 от 18 декабря 2008 года. Это первый доклад независимого эксперта по вопросам меньшинств. Мандат независимого эксперта был сформулирован Комиссией по правам человека в ее резолюции 2005/79 от 21 апреля 2005 года и продлен Советом по правам человека в его резолюции 7/6 от 27 марта 2008 года.

2. С учетом этих резолюций независимому эксперту по вопросам меньшинств предлагается, в частности, а) содействовать осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам², в том числе посредством консультаций с правительствами, принимая во внимание существующие международные стандарты и национальное законодательство, касающееся меньшинств; б) выявить передовой опыт и возможности для технического сотрудничества Управления Верховного комиссара по правам человека по просьбе правительств; в) внедрять гендерную проблематику в свою работу; г) тесно сотрудничать, избегая дублирования, с существующими соответствующими органами, мандатами, механизмами Организации Объединенных Наций, а также с региональными организациями; и е) учитывать мнения неправительственных организаций по вопросам, касающимся мандата независимого эксперта.

3. Оценка независимым экспертом вопросов меньшинств в глобальном плане опирается на положения Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и другие соответствующие международные стандарты. Она определила следующие четыре широкие области, касающиеся меньшинств в глобальном плане, которые требуют внимания: а) защита жизней меньшинств путем борьбы с насилием в отношении них и предупреждения геноцида; б) защита и поощрение культурной самобытности групп меньшинств и права национальных, этнических, религиозных или языковых групп осуществлять свою коллективную самобытность и отказ от насильственной ассимиляции; в) гарантия прав на недискриминацию и равенство, в том числе путем прекращения структурной или системной дискриминации, а также поощрение позитивных мер в случае необходимости; и г) гарантия права на эффективное участие представителей меньшинств в государственной жизни, особенно в принятии затрагивающих их решений. Независимый эксперт внедряет гендерную проблематику во все области своей работы и придает первостепенное значение положению женщин из числа меньшинств.

4. С июля 2005 года в течение срока ее полномочий в качестве первого держателя мандата независимый эксперт провела многочисленные мероприятия тематического характера, а также, во взаимодействии с конкретными государствами, в отношении ситуаций, связанных с конкретными меньшинствами. К настоящему времени она совершила официальные поездки в 10 стран, включая следующие: Венгрия, Вьетнам, Гайана, Греция, Доминиканская Республика, Казахстан, Канада, Колумбия, Франция и Эфиопия. На основе информации,

¹ Независимый эксперт по вопросам меньшинств выражает признательность Крису Чэпмэну за его вклад в подготовку настоящего доклада.

² Резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1992 года, приложение.

полученной независимым экспертом из различных источников, она направляет сообщения государствам с просьбой представить информацию о конкретных ситуациях, затрагивающих общины меньшинств и членов групп меньшинств.

5. Тематические доклады содержат анализ глобальных вопросов, касающихся меньшинств, и рекомендации государствам и другим заинтересованным сторонам. В 2006 году независимый эксперт представила Совету по правам человека тематическое исследование, посвященное меньшинствам в контексте стратегий облегчения бремени нищеты и сокращения ее масштабов и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В 2007 году она провела тематическое исследование и семинар по глобальному вопросу о положении меньшинств и дискриминационном отказе в гражданстве или лишении гражданства и в 2008 году представила тематический доклад и рекомендации по этому вопросу Совету по правам человека.

6. В соответствии с резолюцией 6/15 от 28 сентября 2007 года Совет по правам человека создал Форум по вопросам меньшинств. С 2008 года Форум служит важной платформой для меньшинств и обсуждения касающихся их вопросов. Независимому эксперту предписано руководить работой сессий Форума, готовить его ежегодные совещания и давать рекомендации Совету по правам человека по тематическим вопросам, подлежащим рассмотрению Форумом. На первом заседании Форума по вопросам меньшинств в декабре 2008 года были рассмотрены вопросы, касающиеся меньшинств и права на образование (A/HRC/10/11/Add.1). В ноябре 2009 года на второй ежегодной сессии Форума были рассмотрены вопросы, касающиеся меньшинств и их эффективного политического участия (A/HRC/13/25). Третья ежегодная сессия Форума пройдет 14–15 декабря 2010 года и будет посвящена вопросам меньшинств и их эффективного участия в экономической жизни. Форум стремится добиваться конкретных и ощутимых результатов в форме тематических рекомендаций, представляющих практическую ценность для всех заинтересованных сторон. Независимый эксперт информирует Совет по правам человека о принимаемых Форумом рекомендациях.

7. В соответствии с мандатом Генеральной Ассамблеи содействовать укреплению стабильности, безопасности и мирных отношений между государствами темой настоящего доклада является значение защиты прав меньшинств в предупреждении конфликтов. К числу важнейших элементов стратегии предупреждения конфликтов с участием меньшинств относятся уважение прав меньшинств; диалог между меньшинствами и населением, составляющим большинство членов общества; и конструктивное развитие практики и институциональных механизмов улаживания разногласий в обществе.

8. В настоящем докладе основным станет вопрос о том, как внимание к нарушениям прав меньшинств на раннем этапе — прежде чем они приведут к напряженности и насилию — могло бы стать бесценным вкладом в формирование культуры предупреждения насилия в рамках Организации Объединенных Наций, спасти бесчисленные жизни и содействовать укреплению стабильности и развитию.

9. История разработки прав меньшинств в Организации Объединенных Наций тесно связана с необходимостью устранения напряженности в отношениях между меньшинствами и государством и между группами населения. В преамбуле Декларации, которая определяет мандат независимого эксперта, говорит-

ся, что поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, способствует политической и социальной стабильности государств, в которых они проживают. Начавшаяся в 1978 году разработка Декларации получила дополнительный импульс с распадом Советского Союза и Югославии в начале 1990-х годов. Эти события вызвали обеспокоенность по поводу того, что напряженность в отношениях между многими этническими и религиозными общинами в этих образованиях может вызвать взрыв и привести к длительным войнам. Они также подтолкнули к разработке стандартов и механизмов в области прав меньшинств в Совете Европы и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

10. Резолюцией 47/135 от 18 декабря 1992 года Генеральная Ассамблея приняла Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Придаваемую ей значимость кратко выразил представитель Австрии, который, выступая в Третьем комитете, отметил, что Декларация после ее принятия не должна быть положена на полку и оказаться забытой, она должна осуществляться и наполняться жизнью, дабы содействовать урегулированию ситуаций напряженности в отношении меньшинств (см. A/C.3/47/SR.47, пункт 89).

11. По мнению независимого эксперта, многих случаев кровопролития, страданий и неудач в процессе национального развития можно было бы избежать, если бы правительства использовали позитивный подход в вопросах прав меньшинств, принимая меры защиты задолго до возникновения напряженности. Общества, в которых такие механизмы действуют, создавая условия для того, чтобы меньшинства могли свободно использовать свой язык, пользоваться плодами своей культуры, исповедывать свою религию и участвовать в политической и экономической жизни наравне с остальным населением, вряд ли могут стать обществами, в которых напряженность может вылиться в насильственный конфликт.

12. В равной степени в государствах, которые принимают меры по защите прав меньшинств, у этих меньшинств больше шансов быть признанными в качестве равных правообладателей и пользоваться всей полнотой защиты государства от агрессии и насилия со стороны других.

13. Меньшинства часто являются объектами, а не виновниками насилия. В случае нарушения прав меньшинств их представители могут подвергаться большему риску оказаться жертвами систематического насилия, даже если они являются сторонними наблюдателями конфликта с участием других сторон. Причинами таких инцидентов могут быть нищенское положение меньшинств и их изоляция от процессов принятия политических решений или тот факт, что, проживая в отдаленных общинах в условиях неразвитости государственных инфраструктур, они могут стать объектами оккупации во имя стратегических целей или эксплуатации природных ресурсов. Кроме того, по причине подозрительности и предубежденного отношения, которое нередко проявляют к ним как представители большей части населения, так и сотрудники сил безопасности, против меньшинств могут предприниматься безнаказанные действия.

14. Женщины и мужчины из числа меньшинств могут также становиться объектом различных действий со стороны вооруженных элементов, что усугубляет насилие в обществе в целом. Например, женщины подвергаются сексуальному

насилию, а мужчины насильно вербуются в военизированные формирования. Изнасилование женщин, например, может быть продиктовано стремлением запугать мужчин и продемонстрировать их неспособность защитить «своих» женщин.

15. Взгляды независимого эксперта эволюционировали по мере осуществления ею своей работы, в том числе в результате ее поездок в страны почти всех регионов мира, в процессе подготовки тематических докладов и политических обсуждений, проведению которых она содействовала на заседаниях Форума по вопросам меньшинств. Она активно консультировалась с представителями правительств и неправительственных организаций, а также с экспертами. Она участвовала в семинарах и форумах по вопросам раннего предупреждения и предотвращения конфликтов. Наряду с этим она проводила консультации с многочисленными ключевыми субъектами, включая Специального советника Генерального секретаря по предупреждению геноцида и членов Комитета по ликвидации расовой дискриминации, посвященные, в частности, возможным методам координации усилий по выявлению потенциальных угроз существованию меньшинств и улучшению работы по координации действий в области предупреждения конфликтов.

16. При подготовке настоящего доклада независимый эксперт консультировалась с рядом ведущих сотрудников фондов, программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, с представителями межправительственных и неправительственных организаций, включая аналитические центры и научные учреждения, и изучала соответствующую литературу.

А. Связь между нарушениями прав человека и насильственными конфликтами

17. Защита прав меньшинств и предупреждение насильственных конфликтов представляют собой самодостаточные законные цели, к достижению которых должно стремиться международное сообщество. Обе эти цели лежат в основе мандата Организации Объединенных Наций, и государства должны добиваться достижения каждой из них в качестве самостоятельной цели. Однако тот факт, что обе они так часто увязываются друг с другом, делает целесообразным их совместное рассмотрение.

18. Поскольку Декларация была принята в 1992 году, содержащаяся в ее преамбуле основная посылка о том, что осуществление прав меньшинств содействует стабильности государств, была подхвачена и получила дальнейшее развитие в последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи, Комиссии по правам человека, ее преемника — Совета по правам человека, в докладах Генерального секретаря и итоговых документах ряда конференций и политических процессов.

19. В своем историческом докладе, представленном участникам Ассамблеи тысячелетия Организации Объединенных Наций в 2000 году, Генеральный секретарь заявил, что во многих воюющих бедных странах нищета сочетается с острыми этническими или религиозными разногласиями и что практически повсеместно права подчиненных групп не соблюдаются должным образом, органы государственной власти недостаточно открыты для всех, а ресурсы общества распределяются так, что предпочтение отдается доминирующей группе.

Он добавил, что выход ясен: защита прав человека и прав меньшинств, а также создание таких политических механизмов, в которых были бы представлены все группы, и что каждая группа должна быть убеждена в том, что государство принадлежит всему народу (A/54/2000, пункты 202–203).

20. В Дурбанской декларации и Программе действий (A/CONF.189/12 и Согг.1, глава I), итоговом документе Всемирной конференции 2001 года по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, государства-участники выразили озабоченность в связи с тем, что социально-экономическому развитию препятствуют получившие широкое распространение внутренние конфликты, которые обусловлены, среди других причин, грубыми нарушениями прав человека, в том числе нарушениями на почве расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, а также отсутствием системы демократического, общенародного и основанного на участии управления. Документ настоятельно призывает государства признать необходимость систематического рассмотрения и разработки методов, механизмов, политики и программ для урегулирования конфликтов, возникающих на почве различий в расе, цвете кожи, происхождении, языке, религии, национального или этнического происхождения, и для построения гармоничных многорасовых и многокультурных обществ (там же, пункты 21 и 171).

21. Генеральный секретарь заявил, что уважение прав детей, женщин и всех меньшинств составляет основу Устава Организации Объединенных Наций; оно является одновременно и моральным обязательством и экономическим императивом. Дискриминация и несправедливость угрожают целям обеспечения мира, безопасности и устойчивого развития. Сохранение языков меньшинств и поддержка этнических культур и традиций является фундаментом долгосрочной стабильности³.

22. Что касается донорского сообщества, то оно признает, что в процессе взаимодействия между донорами и принимающими странами, будь то в целях предотвращения конфликта или постконфликтного миростроительства, необходимо исходить из признания конкретных проявлений несправедливости в отношении меньшинств. Организация экономического сотрудничества и развития, в которую входят основные мировые государства-доноры, разработала комплекс руководящих принципов оказания помощи слабым государствам, в которых содержится настоятельный призыв к государствам-членам поощрять недискриминацию как основу открытых для всех и стабильных обществ. Реальная или кажущаяся дискриминация ассоциируется с нестабильностью ситуации и конфликтом и может привести к сбоям в предоставлении услуг. Меры по содействию учету мнений и обеспечению участия женщин, молодежи, меньшинств и других изолированных групп должны изначально включаться в стратегии государственного строительства и оказания услуг⁴.

23. На связь между правами меньшинств и предупреждением и урегулированием конфликтов указывают также региональные межправительственные организации. В африканском контексте государства-члены Организации африкан-

³ См. пресс-релиз SG/SM/12833, 7 апреля 2010 года.

⁴ Organization for Economic Cooperation and Development, "Principles for good international engagement in fragile States" (Paris, 2007), available from [http://www.oecd.org/document/48/03343,en_2649_35233262_1_1_1_1,00.html](http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_35233262_1_1_1_1,00.html).

ского единства в 1994 году подтвердили свою глубокую убежденность в том, что дружественные отношения между их народами, а также мир, справедливость, стабильность и демократия требуют защиты этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности всех населяющих их народов, в том числе национальных меньшинств, и создания благоприятных условий для содействия развитию этой самобытности⁵.

24. Что касается Северной и Южной Америки, то, как подчеркивается в Межамериканской демократической хартии, ликвидация дискриминации и уважение культурного многообразия содействует укреплению демократии и участию населения, что в свою очередь необходимо для обеспечения мира, стабильности и развития⁶. В Копенгагенском документе Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе государства-участники вновь заявили о том, что уважение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, как части общепризнанных прав человека является важнейшим фактором обеспечения мира, справедливости и демократии в государствах-участниках⁷.

25. Проводимые научными учреждениями, неправительственными организациями и Организацией Объединенных Наций исследования служат еще одним подтверждением этой базовой посылки. Центр исследований по вопросам неравенства, безопасности и этнической принадлежности Оксфордского университета провел детальное качественное и количественное исследование проявлений неравенства в условиях конфликтов и горизонтального неравенства (неравенство между этническими, религиозными или языковыми общинами) в восьми странах трех регионов и статистические изыскания по 55 странам. Центр анализирует проблему неравенства с точки зрения доступа к экономическим возможностям, участия в принятии политических решений и статуса. Центр пришел к выводу, что в 5 процентах стран, в которых существует наибольшее социально-экономическое неравенство, риск возникновения конфликтов в три раза выше среднего уровня. Риск возникновения конфликтов опять возрастает в случае, если социально-экономическое неравенство сочетается с неравенством в доступе к участию в принятии политических решений, а неравенство с точки зрения культурного статуса еще более усиливает фактор риска. Несмотря на свои выводы, Центру удалось найти лишь несколько примеров политики на международном уровне, направленной на устранение такого рода неравенства, хотя на национальном уровне подобные примеры встречаются чаще⁸.

26. Комиссия Карнеги по предупреждению кровопролитных конфликтов по итогам трехлетнего проекта исследований с участием 16 видных ученых в области предупреждения и урегулирования конфликтов пришла к выводу, что

⁵ Organization of African Unity, Declaration on a Code of Conduct for Inter-African Relations, Assembly of Heads of State and Government, Thirtieth Ordinary Session, Tunis, 13–15 June 1994 (AHG/Decl.2 (XXX)).

⁶ Organization of American States, Inter-American Democratic Charter, art. 9 (Lima, 11 September 2001).

⁷ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1990 год).

⁸ F. Stewart, G. K. Brown and A. Langer, "Major findings and conclusions on the relationship between horizontal inequalities and conflict", in *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multi-ethnic Societies*, Frances Stewart, ed. (New York, Palgrave Macmillan, 2010).

предпринимавшиеся на протяжении XX века попытки устранить этнические, культурные или религиозные различия неизменно приводили к кровопролитию, а улаживание различий соответствующими конституционными методами всегда помогало предотвратить кровопролитие⁹.

27. Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) провело исследование, которое показало, что вероятность возникновения конфликта возрастает по мере углубления неравенства между группами¹⁰. В рамках осуществляемого университетом Мэриленда проекта под названием «Меньшинства в группе риска» отслеживаются показатели политической дискриминации, культурной и экономической изоляции и преследования по 283 группам меньшинств различных стран мира, которое выявило наличие ярко выраженной связи между конфликтами и упомянутыми формами отказа в правах.

В. Показатели раннего предупреждения

28. Поскольку у истоков значительного числа внутренних конфликтов находятся права меньшинств, включение показателей, касающихся прав меньшинств, в системы раннего предупреждения могло бы позволить заранее выявлять потенциальные конфликты¹¹. Нарушение прав меньшинств часто является первопричинами конфликтов, назревавших в течение длительного времени, — первопричинами, которые кроются в недовольстве, которые могут бурлить, не вырываясь на поверхность годами и даже десятилетиями, прежде чем разразится насильственный конфликт. Другие показатели раннего предупреждения, имеющие скорее технический характер, такие как потоки стрелкового оружия и передвижения перемещенных лиц, как правило отражают ситуацию быстрого развития событий, которая вполне может вылиться в насилие. К тому моменту, когда такие показатели обращают на себя внимание, недовольство, возможно, назревало десятилетиями, может быть, поколениями — поколениями утраченных возможностей преодолеть раскол, предупредить конфликт и построить сплоченное общество.

29. Некоторые аналитики беспокоятся по поводу опасности вызвать ложную тревогу преждевременным выражением озабоченности. Но если в ответ на раннее предупреждение о проявлении дискриминации начинается работа с правительством по выработке программ, устраняющих такие проявления, то такой ответ ценен сам по себе, как бы он ни сказался на попытках предотвратить конфликт.

30. Разумеется, необходимо сочетать мониторинг моделей экономической и политической изоляции, например, с анализом политических и социальных условий, что позволяет с максимальной точностью выявить риск эскалации. Необходимо глубже изучить причины, в силу которых определенные ситуации систематической изоляции перерастают из хронического недовольства в на-

⁹ David A. Hamburg and Cyrus R. Vance, *Preventing Deadly Conflict* (New York, Carnegie Corporation of New York, 1997), p. 29.

¹⁰ United Nations Development Programme, *Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World*, pp. 41–42.

¹¹ S. Srinivasan, *Minority Rights, Early Warning and Conflict Prevention: Lessons from Darfur* (London, Minority Rights Group International, 2006).

сильственный конфликт. Это может быть вызвано многочисленными факторами — такими как постепенное усиление давления до неприемлемого уровня; изменение режима (многие исследования установили наличие связи между политическими изменениями и повышением вероятности возникновения конфликта); появление лидера, преисполненного решимости мобилизовать общину; или конкретный, весьма символический пусковой сигнал, который может быть связан с унижением самобытности той или иной общины, например с отказом в предоставлении статуса языка меньшинства¹².

31. В силу вышеупомянутых причин звучат утверждения, что системы раннего предупреждения должны сочетать сбор дезагрегированных количественных данных с более углубленным качественным анализом¹³. С помощью таких действий можно было бы выявить комплексное взаимодействие различных политических, социальных и экономических факторов и на основании этого сделать вывод о том, возникнет ли насильственный конфликт и если да, то когда.

II. Защита прав меньшинств: национальный инструмент недопущения насильственных конфликтов

32. Предупреждение конфликтов — это не единственное позитивное следствие уважения прав меньшинств. Процветание общества возможно только в том случае, если все голоса услышаны, если все мнения учтены; если все граждане участвуют в его жизни; и если позитивный потенциал, существующий во всех общинах, используется в работе политических институтов. Включение в жизнь общества благотворно для общества в целом, а не только для тех, кто ранее не участвовал. Поэтому создание условий для эффективного участия меньшинств государства должны считать неотъемлемым аспектом разумного управления и важнейшим приоритетом своих усилий по обеспечению равенства и недискриминации.

33. Однако иногда государства действуют непоследовательно в рамках такого всеобъемлющего подхода к национальным интересам. Меньшинства слишком часто рассматриваются как угроза для государства и/или национального единства. Правительства порой придерживаются ошибочных взглядов, что национальное единство является хрупким или что новое государство может быть создано только путем отрицания отличительных особенностей самобытности меньшинств или их игнорирования; что требования меньшинств предоставить им равные права в выработке политики приведут к распылению центральной власти; что уважение языков меньшинств вызывает раскол между этническими группами и выливается в запретительные государственные расходы; или что определяемые культурными традициями методы производства неуместны в современной экономике.

34. Такие ситуации могут нервировать правительства, когда этнические, религиозные или языковые группы пытаются утвердить свою самобытность.

¹² Отказ в предоставлении статуса языка меньшинства связывается с возникновением конфликта как в районе атлантического побережья Никарагуа в 1980-е годы, так и в Шри-Ланке в 1950-е годы. См. S. Brunnegger, *From Conflict to Autonomy in Nicaragua: Lessons Learnt* (London, Minority Rights Group International, 2007).

¹³ J.A. Goldstone, "Using quantitative and qualitative models to forecast instability", Special Report No. 204 (Washington, D.C., United States Institute of Peace, 2008).

Может возникнуть мнение, что на самом деле эти группы хотят отделиться от государства. Однако многие конфликты с участием меньшинств начинаются с мирных требований включить их в жизнь общества на основе равного обращения¹⁴.

35. Многие государства предпринимают усилия, направленные на учет интересов различных общин. Поиск оптимального механизма может носить динамический характер и не принести успеха с первой попытки. Некоторые государства на протяжении многих лет неоднократно меняли структуру своих систем федерализма в попытке снять остроту противостояния за власть и ресурсы. Важно обеспечить, чтобы государство создало каналы для рассмотрения вопросов и участия в принятии решений; чтобы оно постоянно проводило переоценку успешных усилий по устранению разногласий; и чтобы оно осознавало тот факт, что существуют различные варианты.

36. Крайне важно, чтобы в основе этого процесса лежали принципы равного обращения и недискриминации. Общины, которые являются более многочисленными, которые обладают большим разрушительным потенциалом или военной мощью или которые добились больших успехов в торговле, поначалу могут выступать в качестве основных соперников за распределение политической власти и государственных ресурсов. Однако в таких условиях правам меньшинств необходимо отдавать приоритет, давая возможность членам всех групп меньшинств эффективно участвовать в принятии затрагивающих их решений по всем аспектам жизни общества.

37. В равной степени необходимо сделать так, чтобы право голоса имели различные члены общин меньшинств, в том числе женщины, молодежь и пожилые люди, и группы, объединенные общими интересами, например возвращающиеся домой внутренне перемещенные лица. Существенно важным является участие гражданского общества в обсуждении модели интеграции.

38. Национальные учреждения по правам человека, которые соблюдают принципы, касающиеся статуса национальных учреждений по поощрению и защите прав человека («Парижские принципы»)¹⁵, также могут играть конструктивную роль в поощрении позитивной оценки многообразия и решении вопросов, способных вызвать конфликт. В такие учреждения могут назначаться уполномоченные по вопросам меньшинств или могут создаваться отдельные специализированные учреждения, как, например, Национальная комиссия по вопросам меньшинств в Индии.

A. Эффективное участие в политической жизни и принятии решений

39. Эффективное и конструктивное участие меньшинств в политической жизни может играть важнейшую роль в недопущении насильственных конфликтов. Хотя, как предусматривает статья 2(3) Декларации, представители меньшинств имеют право участвовать в процессах принятия решений, особенно затрагивающих их, в действительности дела нередко обстоят совершенно

¹⁴ См. *Negotiating Justice. Human Rights and Peace Agreements* (Geneva, International Council on Human Rights Policy, 2006), chap. VII.

¹⁵ Резолюция 48/134 Генеральной Ассамблеи, приложение.

иначе. Меньшинства сильно недопредставлены в политических процессах и руководящих учреждениях большинства стран по разным причинам. Их участие может быть ограничено преднамеренно или они могут непреднамеренно быть поставлены в неблагоприятное положение законами или политикой либо отсутствует политическая воля к устранению структурных барьеров на пути полного и равноправного участия меньшинств.

40. В своем комментарии по Декларации Рабочая группа по вопросам меньшинств заявила, что право на участие во всех аспектах жизни крупного национального общества имеет важнейшее значение как для лиц, принадлежащих к меньшинствам, — с точки зрения содействия продвижению их интересов и ценностей, так и в целях создания единого, но плюралистического общества на основе терпимости и диалога (см. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, пункт 35). Рабочая группа также подчеркнула, что эффективное участие требует представительства в законодательных, административных и консультативных органах, а в более широком плане — в общественной жизни (там же, пункт 44).

41. Государства располагают большим арсеналом средств для принятия решений — в консультации с общинами меньшинств — относительно возможных форм обеспечения участия политической жизни. Такие меры могут предусматривать передачу части властных полномочий с помощью механизмов федерального или автономного управления; создание неформального совета представителей меньшинств или официального органа, с которым будут консультироваться органы исполнительной власти по вопросам, вызывающим озабоченность меньшинств; создание избирательных систем на основе пропорционального представительства; система резервирования мест для представителей меньшинств в парламенте; или содействие участию в избирательном процессе политических партий, представляющих интересы меньшинств.

42. Модели интеграции всегда должны обеспечивать широкое представительство меньшинств на всех уровнях гражданской службы, в том числе в полиции и судебных органах (см. A/HRC/13/23). Кроме того, важно отметить, что Декларация отвергает модели, способные нарушить суверенитет или территориальную целостность государств. Самое важное заключается в том, что модели политической интеграции должны предоставлять меньшинствам возможность оказывать реальное влияние. Символические действия или вмешательство государства в процесс определения политических представителей, например, может вызвать еще большее разочарование. Кроме того, решающее значение имеет соблюдение в полном объеме свободы выражения мнений и собраний.

43. Наиболее подходящая система определяется особенностями ситуации, включая такие аспекты, как численность общин, модели их проживания (распределенно с географической точки зрения или сконцентрированно на одной территории), чаяния групп меньшинств и степень их интеграции в общество в целом. Гибкость механизмов защиты прав меньшинств создает благоприятные условия для компромиссов, необходимых в процессе согласования решений, ослабления напряженности и недопущения насильственных конфликтов.

44. В ходе состоявшейся в ноябре 2009 года второй сессии Форума по вопросам меньшинств основное внимание было уделено вопросу меньшинств и их эффективного политического участия. Представители общин меньшинств, сотрудники соответствующих учреждений, фондов, программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, а также эксперты по

правам меньшинств принимали активное участие в этой сессии. Форум принял ряд практических рекомендаций и подтвердил, что обеспечение конструктивного и осознанного участия меньшинств в жизни общества и решении ими проблем, непосредственно их касающихся, являются одним из средств содействия укреплению стабильности и интеграции обществ, в которых эти меньшинства живут (A/HRC/13/25, пункт 5). Участники Форума также рекомендовали государствам подумать о том, какие специальные механизмы необходимы для обеспечения права меньшинств на участие в политической жизни в условиях переходного периода или конфликта (там же, пункт 24).

45. Мирные соглашения после окончания внутренних вооруженных конфликтов часто предусматривают создание некоего институционального механизма разделения властных полномочий. Однако модели интеграции меньшинств в политические структуры вполне можно было бы определить на более ранних этапах, с тем чтобы избежать конфликта. Уважение права меньшинств на политическое участие в мирный период содействует формированию гармоничных обществ и открывает ненасильственные пути устранения недовольства меньшинств.

46. Однако в случае возникновения насильственного конфликта в том или ином обществе применение подхода, основанного на учете прав меньшинств в ходе консультаций относительно мирного соглашения, потребует создания условий для того, чтобы все затронутые конфликтом общины, в том числе не являющиеся его активными сторонами, имели возможность участвовать в процессе урегулирования. Такой подход должен быть противопоставлен тенденции, часто проявляющейся во многих конфликтных ситуациях, когда правительства и в определенной степени международное сообщество концентрируют внимание преимущественно на удовлетворении требований общин, связанных с вооруженными движениями, что может приводить к заключению мирных соглашений, гарантирующих права одних общин за счет других. Такой итог поощряет применение насилия и одновременно нарушает права тех, кто не связан с вооруженными движениями.

47. Ярким примером в этом плане является конституционный механизм, созданный на основе Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине и приложения к нему (Дейтонское мирное соглашение) (A/50/790). Согласно конституции Боснии и Герцеговины, членами Палаты народов и Президиума могут быть только те, кто идентифицирует себя принадлежащими к одному из «государствообразующих народов». Это положение, по мнению Европейского суда по правам человека, является нарушением международных норм правовой защиты от дискриминации по признаку расовой или этнической принадлежности и конкретно прав лиц, принадлежащих к этническим группам помимо боснийцев, сербов и хорватов¹⁶. Устойчивый мир в значительной степени зависит от участия всех групп населения в мирных переговорах и создании по их итогам государственных институциональных механизмов.

¹⁶ См. *Sejdić and Finci vs. Bosnia and Herzegovina*, Judgment of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights, 22 December 2009 (nos. 27996/06 and 34836/06).

В. Защита культурной самобытности

48. Основу прав меньшинств составляет защита и сохранение отличительных культурных особенностей в рамках общества. Принижение или подавление определяющей самобытности лица или групп может стать мощным фактором в зарождении конфликта. Репрессивные меры, направленные на контроль за религиозными или традиционными обычаями или их ограничение либо насильственную ассимиляцию, могут активизировать оппозицию и сгладить другие расхождения, которые могут существовать в целевых общинах, создавая тем самым общую платформу для объединения. В частности, язык является мощным инструментом культуры. Навязывание общинам меньшинств языка большинства — будь то путем обучения в государственных школах или путем официального запрещения использования языков меньшинств — является той искрой, которая разожгла многие насильственные столкновения в различных регионах мира.

49. В статьях 4(2) и 4(3) Декларации определяются позитивные обязательства государств, в соответствии с которыми они должны принимать меры для создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои отличительные особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи, за исключением тех случаев, когда конкретные традиции представляют собой нарушение национального законодательства и противоречат международным нормам. Декларация также требует от государств принятия соответствующих мер 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. В качестве позитивного примера передового опыта признания многообразия существующих в стране форм самобытности, и в частности языковых прав, можно привести конституцию Южной Африки, которая содействовала сплоченности общества и сравнительно мирному переходу к демократии¹⁷.

50. Главным для сохранения самобытности общин является их историческая память. Интеграция ее в национальную память была одним из основных требований представителей меньшинств во всех странах, которые посетила независимый эксперт. Такая интеграция может быть обеспечена, например, путем признания в национальных программных заявлениях, школьных учебниках истории, музеях, посвященных различным культурам страны, вклада всех групп в национальную самобытность, а также празднования национальных дней. Однако история и вклад меньшинств редко находят должное отражение, что усиливает чувство отчуждения и изоляции представителей некоторых меньшинств.

51. Принижение самобытности той или иной общины как второсортной или стереотипное представление ее как насильственной, преступной или «чуждой» является дискриминацией, нарушением прав и может спровоцировать вспышку расовой или религиозной ненависти. Это негативно сказывается на чувстве принадлежности представителей этой общины к национальной общности и поощряет предвзятое отношение и даже насильственные нападения на предста-

¹⁷ Подтверждение многообразия предусмотрено преамбулой; признание 11 официальных языков — статьей 6, включая положение о создании механизма содействия использованию этих языков. Имеется по адресу <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996>.

вителей общины со стороны населения. От слов неуважения, звучащих из уст национальных лидеров, совсем недалеко до преступлений на почве ненависти, совершаемых лицами, которые считают, что им была выдана соответствующая лицензия.

52. Причиной некоторых конфликтов является отказ в предоставлении гражданства представителям определенных групп населения или лишение их такого гражданства. Споры по поводу гражданства нередко возникают на фоне существовавшего ранее этнического или религиозного конфликта, которые во многих случаях связаны с более емкими факторами нищеты, борьбы за скудные ресурсы или политической нестабильности (A/HRC/7/23, пункт 26). Отказ в предоставлении гражданства общине меньшинства оказывает как символическое, так и практическое воздействие, причем оба эти аспекта могут сыграть решающую роль в возникновении конфликта. Такая практика со всей определенностью означает признание того, что та или иная община не является частью национальной общности. Отказ в предоставлении гражданства может также означать отказ в предоставлении доступа к школьному образованию, медицинскому обслуживанию или другим услугам и к политической деятельности, а также постоянную угрозу депортации.

С. Недискриминация и равенство

53. Реальное существование, а нередко ощущение дискриминации с точки зрения доступа к каким-либо ресурсам — будь то работа, земля, политическая власть или природные ресурсы — является мощным двигателем конфликта. Статья 4(1) Декларации гласит, что «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».

54. Экономическая изоляция — это причина, проявление и следствие дискриминации в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам. Многие меньшинства исторически были изолированы от всестороннего и эффективного участия в экономической жизни как в развитых, так и в развивающихся странах. Меньшинства часто подвергаются дискриминации в процессе поиска работы, например по признаку цвета кожи, религии, языка, имен и даже адресов. Меньшинства зачастую плохо представлены даже среди работников государственного сектора, несмотря на законы, запрещающие дискриминацию как в государственном, так и в частном секторах. Они сталкиваются с препятствиями в получении кредитов или займов на создание малых предприятий и живут в беднейших или отдаленных районах, где существуют ограниченные возможности для их экономического развития. В равной степени масштабные проекты экономического развития или коммерческая деятельность, осуществляемые на землях и территориях, где проживают представители меньшинств, без предварительных консультаций с ними вызывают негативные последствия, включая перемещение населения, закрепление нищеты и в некоторых случаях насилие.

55. Некоторые факторы и проблемы могут усугублять эту изоляцию меньшинств, в том числе ухудшение экономических условий, этническая напряжен-

ность и усиление дискриминации. В некоторых странах неравное распределение ресурсов и услуг по регионам, а также отсутствие базовой инфраструктуры в регионах проживания меньшинств часто лишают их возможности в полной мере осуществлять свои экономические и социальные права. Минувшее десятилетие стало также свидетелем появления новых, неожиданных проблем, включая глобальный продовольственный и экономический кризис, который оказал несоразмерно глубокое воздействие на уязвимые группы и меньшинства.

56. Итак, права меньшинств на эффективное участие в экономической жизни должны в полной мере учитываться правительствами, стремящимися содействовать обеспечению равенства на всех уровнях. Как в вопросах осуществления политики недискриминации в сфере занятости, так и в усилиях по обеспечению применения принципов корпоративной ответственности и разработке национальных программ экономического развития и международных программ оказания помощи в целях развития правительства неизменно сталкиваются с проблемой обеспечения защиты прав меньшинств и предоставления им статуса равноправных заинтересованных членов общества. Принимая меры по смягчению последствий нынешнего глобального кризиса, учреждения в области развития, финансовые учреждения и другие субъекты, участвующие в международном сотрудничестве, также сталкиваются с трудностями в недопущении того, чтобы их усилия по смягчению последствий кризиса не сказывались негативным образом на правах меньшинств.

57. Равный доступ для всех общин к занятости в государственной сфере может стать весьма спорным вопросом, особенно в странах, где эти рабочие места составляют значительный сегмент имеющегося рынка рабочей силы. В странах, где политическая власть сосредоточена в руках одной или нескольких групп населения, как правило, эти группы в несоразмерно большой степени представлены на государственной службе, что может стать мощным источником напряженности.

58. Надлежащее представительство меньшинств на всех уровнях и во всех структурах системы уголовного правосудия может иметь особое значение для отношений между находящимися в неблагоприятном положении общинами и правительством. Негативные контакты с полицией и силами безопасности на местном уровне формируют восприятие представителями общин обращения с ними и отношения к ним со стороны государства. Возможно недостаточное понимание вопросов, с которыми сталкиваются общины меньшинства, или обостренное восприятие мер по охране порядка, особенно в условиях, когда меньшинства подвергаются дискриминации со стороны широких групп населения. Охрана порядка в районах проживания меньшинств исключительно полицейскими, представляющими большинство населения, может разжигать напряженность, а при определенных условиях вызывать вспышку насилия.

59. Экономическая изоляция и отказ в доступе к качественному образованию рождают чувство отчаяния и разрушают надежды на продвижение вперед. Именно они зачастую являются основными источниками недовольства и напряженности. Международные стандарты в области недискриминации, включая положения Декларации, обязывают государства проводить политику позитивных действий в целях устранения исторических моделей изоляции и создания условий для достижения равенства представителями меньшинств. Многие

государства признают губительный характер неравенства и принимают такие меры. Программы позитивных действий могут, однако, стать спорным моментом для общин, представляющих большинство населения, особенно когда беднейшие члены общины большинства населения считают, что их положение ухудшается. Важно, чтобы правительства направляли действия по просвещению широкой общественности, доказывая, что такие программы опираются на принципы справедливости и равных возможностей и ведут к формированию более справедливого и стабильного общества.

60. Отсутствие надлежащих образовательных и экономических возможностей, как правило, в несоразмерной степени затрагивает женщин из числа меньшинств, находящихся в неблагоприятном положении. Женщины обладают ограниченными возможностями в сфере занятости и при найме на работу сталкиваются с дискриминацией, основанной на предвзятом отношении к их группе меньшинства. Женщины, в целом, несут несоразмерно тяжелое бремя по обеспечению ухода, особенно когда нищета лишает их возможности получения какой-либо передышки или помощи. Трудное положение, в котором оказываются отдельные лица и целые общины из-за отсутствия возможностей, нередко подогревают вызывающую тревогу практику насилия в семье. Экономическая изоляция усугубляется дискриминацией в доступе к осуществлению других прав, например гражданских и политических прав, в результате чего женщины имеют крайне ограниченный доступ к системе уголовного правосудия в связи со случаями насилия в семье.

61. Нередко в различных странах мира источником конфликта становится дискриминация и неравенство в земельных и имущественных вопросах. Для общин меньшинств, которые зачастую находятся в отдаленных сельских районах, земля и территории, на которых они живут, являются источником продовольственной безопасности и получения доходов, а также имеют жизненно важное значение для сохранения культур, традиций меньшинств и их коллективной самобытности. Однако некоторые меньшинства оказываются в ситуациях, когда их права на собственность, владение и использование земли ограничиваются или нарушаются, а сами они оказываются среди перемещенных или выселенных лиц. В некоторых случаях это делается с целью создания условий для осуществления национальных программ экономического развития, деятельности многонациональных корпораций или разработки природных ресурсов. Поэтому земельные и имущественные вопросы требуют пристального внимания в работе по предотвращению конфликтов.

62. Другие важные с точки зрения моделей дискриминации вопросы связаны со сферой международного сотрудничества в целях развития. В некоторых странах программы содействия развитию, осуществляемые правительствами и внешними донорами, не учитывают существующее между общинами неравенство, уникальные обстоятельства жизни меньшинств или возможную необходимость принятия специальных мер для обеспечения того, чтобы такие инициативы приносили пользу также общинам меньшинств. Кроме того, неблагоприятным образом на положении меньшинств сказывается, например, перемещение населения в связи с осуществлением таких крупномасштабных проектов, как плотины и добыча полезных ископаемых, или негативное экологическое воздействие таких проектов. Как отмечается в докладе независимого эксперта по вопросам меньшинств, нищеты и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, предотвращение конфликтов является

одной из причин исключительной значимости контроля за осуществлением мер по смягчению бремени нищеты в интересах лиц, принадлежащих к меньшинствам: стратегия, улучшающая положение одних групп, но не меньшинств, усиливает неравенство, равно как и напряженность в обществе. Стратегии обеспечения всеобъемлющего участия населения в интересах сокращения масштабов нищеты доказали свою надежность в качестве эффективного предотвращения конфликтов (см. A/HRC/4/9, пункт 43).

III. Проблематика прав меньшинств на международном уровне: инструмент предотвращения конфликтов

63. Согласно статистической оценке, проведенной Международной группой по правам меньшинств, более 55 процентов насильственных конфликтов значительной степени интенсивности в период 2007–2009 годов, по существу, были вызваны нарушениями прав меньшинств и напряженными отношениями между общинами. Еще 22 процента приходится на долю конфликтов, в которых проблемы меньшинств возникли или отошли на задний план в процессе эволюции конфликта. Эти цифры свидетельствуют о том, что правительствам, донорам и межправительственным организациям необходимо уделять большое внимание и направлять значительные ресурсы на решение проблем меньшинств как источник конфликтов. Однако нынешняя картина в этом отношении является неоднозначной.

A. Институциональный механизм Организации Объединенных Наций

64. Трагические события в Руанде и в бывшей Югославии придали новый импульс усилиям Организации Объединенных Наций по защите меньшинств, которые, по словам Генерального секретаря, являются «наиболее частыми объектами геноцида»¹⁸, и других уязвимых групп населения. В 2004 году Генеральный секретарь учредил мандат Специального советника по предупреждению геноцида. Основная задача Специального советника заключается в консультировании Генерального секретаря и Совета Безопасности в отношении мер по защите уязвимых групп населения от геноцида. Канцелярия Специального советника также пытается выявить масштаб потенциальных угроз для населения из числа меньшинств на раннем этапе и дать рекомендации относительно наиболее конструктивного урегулирования вопросов культурного многообразия¹⁹.

65. Для выявления угроз для общин меньшинств на раннем этапе канцелярия Специального советника использует аналитические рамки. Наряду с показателями, касающимися проявлений геноцида, таких как демонизация общин меньшинств и история геноцида в конкретной стране, они включают показатели, имеющие большее значение для меньшинств, такие как конфликты в борьбе за землю, власть, безопасность и формы выражения групповой общности, та-

¹⁸ Press release SG/SM/9245, 7 April 2004.

¹⁹ Интервью с сотрудником канцелярии Специального советника, 10 мая 2010 года.

кие как язык, религия и культура, и нападения на объекты культурной и религиозной собственности и символы²⁰.

66. Как один из важнейших инструментов, связанных с аспектами раннего предупреждения мандата канцелярия Специального советника располагает колоссальным объемом информации, поступающей из источников как внутри системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами. Из всего объема полученной информации Специальный советник отбирает сведения, указывающие на наличие предвестников геноцида, что является крайне важным направлением, но, к счастью, ограниченным весьма небольшим числом ситуаций. Это делает очевидной необходимость выработки дополнительных инструментов выявления систематических нарушений прав меньшинств на самых ранних этапах в целях выявления ситуаций, требующих более активных превентивных действий снизу вверх.

67. В своей резолюции 60/1 от 16 сентября 2005 года Генеральная Ассамблея приняла Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, в котором государства — члены Организации Объединенных Наций разработали концепцию принципа, имеющего первостепенное значение для защиты меньшинств: ответственность по защите населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечества, которая получила название «ответственность по защите». Эта концепция признает обязанность международного сообщества принимать меры по защите населения, когда собственное правительство не может или не желает этого делать. В ней отдается приоритет прежде всего использованию соответствующих дипломатических, гуманитарных и других мирных средств, прежде чем прибегать к законному применению силы в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций.

68. Как и в отношении мандата Специального советника по предупреждению геноцида, сфера применения институциональных механизмов, которые создаются для реализации концепции ответственности по защите, будет ограничена конкретными видами преступлений²¹. Более широкий акцент на защиту прав меньшинств как средство защиты от конфликтов должен быть задачей других механизмов.

69. Ряд управлений и учреждений системы Организации Объединенных Наций обладают функциями оценки информации, раннего предупреждения и предотвращения конфликтов. Департамент по политическим вопросам является ведущим учреждением по предупреждению конфликтов и миротворчеству. Важную роль играет входящая в состав Департамента по политическим вопросам резервная группа специалистов по вопросам посредничества, являющаяся новаторским подразделением, созданным в марте 2008 года. Эта группа призвана оказывать услуги по конкретным вопросам, касающимся инициатив Организации Объединенных Наций в области посредничества в условиях конфликта или потенциального конфликта. Группа предоставила поддержку и консультации в ходе усилий по миротворчеству и ведению диалога в нескольких ситуациях, связанных с меньшинствами, включая Дарфур, Ирак, Кению, Косово, Кыргызстан и Филиппины. Департамент имеет координатора по вопросам

²⁰ См. <http://www.un.org/preventgenocide/adviser/>.

²¹ См. доклад Генерального секретаря о раннем предупреждении, оценке и ответственности по защите (A/64/864).

коренных народов, но координатора по вопросам меньшинств в его структуре нет. В настоящее время в состав резервной группы входит эксперт по вопросам распределения власти, но нет специалиста по более комплексному экспертному обслуживанию в вопросах прав меньшинств. В Управлении по координации гуманитарных вопросов также действует Секция раннего предупреждения и планирования на случай чрезвычайных ситуаций.

70. Межучрежденческий механизм Организации Объединенных Наций по координации превентивных мер (Рамочная группа) является неофициальным форумом межучрежденческого обмена информацией и взаимодействия, куда входит 21 подразделение Организации Объединенных Наций (A/64/864, пункты 7–13). Рамочная группа представляет собой механизм обмена информацией о потенциальных кризисах, который объединяет усилия по поддержке разработки межучрежденческих инициатив по предупреждению конфликтов. В этом качестве она является важнейшим элементом архитектуры предупреждения конфликтов Организации Объединенных Наций. Рамочная группа призвана оказывать поддержку координаторам-резидентам и страновым группам Организации Объединенных Наций в странах, где имеются первые признаки того, что ситуация, будь то на региональном, национальном или субрегиональном уровне, может привести к насилию. Программные инициативы призваны решать вопросы на начальном, низовом этапе конфликта, с тем чтобы ситуация не вылилась в открытый конфликт.

71. Имеется передовой опыт на политическом уровне и на уровне операций на местах, о чем свидетельствуют примеры, предоставленные специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) осуществляет систему раннего предупреждения в рамках некоторых своих страновых программ, нередко используя сложные методы компьютерного картирования, задача которого заключается в картировании конкретных местных условий, например передвижения сил безопасности и перемещенных лиц, присутствие оружия, наличие базовых услуг и доступ к источникам воды. В некоторых ситуациях проводятся широкие консультации с местными общинами. ПРООН создала потенциал выявления первопричин конфликтов, в частности путем командирования советников по вопросам мира и развития в составе страновых групп, которые помогают в проведении анализа конфликтных ситуаций. Как показывает опыт системы учета конкретных ситуаций, сочетание анализа качественных и количественных показателей с анализом политической ситуации имеет смысл, если задействован серьезный ресурс.

72. Входящее в состав ПРООН Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению в настоящее время также не имеет координатора по вопросам меньшинств; однако в последнее время в ПРООН возросло понимание важности вопросов меньшинств в процессе развития благодаря проведению серии практикумов, по итогам которых было подготовлено справочное пособие для персонала ПРООН на местах, куда вошли руководство по урегулированию конфликтных ситуаций.

73. Осуществляемый в Гайане совместно Департаментом по политическим вопросам и ПРООН проект имеет целью создание национального потенциала в области содействия примирению между этническими группами, в том числе путем создания комитетов, с тем чтобы представители общин могли прораба-

тывать свои вопросы вместе. В Индонезии Бюро провело два года, работая с христианскими и мусульманскими общинами и создавая условия для примирения и укрепления консенсуса. Решались такие вопросы, как доступ к гражданской службе и привитие уважения к этнической и религиозной самобытности. Значительно улучшилось взаимопонимание между общинами и положение в области безопасности.

74. Мандат Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) напрямую не охватывает вопросы предупреждения конфликтов, однако он представляет и отслеживает страновые данные, отражающие ситуации возникновения конфликтов. Благодаря своей деятельности в интересах наиболее маргинализированных и уязвимых женщин и детей он играет особую роль в вопросах прав меньшинств в плане раннего предупреждения, чему посвящен настоящий доклад. Поскольку дети из числа меньшинств зачастую находятся в наиболее неблагоприятном положении, то у ЮНИСЕФ имеется солидная база для участия в решении вопросов, касающихся меньшинств. Обладая широкой сетью отделений по всему миру, ЮНИСЕФ играет важную роль в продвижении вопросов меньшинств в повестки дня политики различных государств, поддержке усилий правительств и прямом оказании помощи детям и женщинам из числа меньшинств. ЮНИСЕФ присутствует на местах во многих конфликтных зонах, сосредоточивая свое внимание на вопросах защиты, что делает его весьма важным учреждением в области предупреждения конфликтов. В штаб-квартире ЮНИСЕФ имеется группа специалистов, в функции которой входят вопросы прав меньшинств.

75. Дискуссии относительно объединения ресурсов систем раннего предупреждения различных фондов, программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций и возможного создания единой системы не продвинулись далеко вперед из-за сложности этих систем и различных потребностей каждого органа. Реальной целью могло бы стать объединение передового опыта, который будет накоплен в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций и страновых группах, особенно в отношении новаторских видов практики использования компьютерной технологии для сбора и обработки большого объема данных о конкретных ситуациях.

76. Независимый эксперт по вопросам меньшинств в соответствии со своим мандатом, учрежденным Комиссией по правам человека в 2005 году, может внести позитивный вклад в предупреждение и устранение связанной с меньшинствами напряженности мирными средствами, в том числе путем решения при самой первой возможности вопросов многолетней структурной дискриминации. В своих докладах о поездках независимый эксперт неоднократно давала рекомендации по урегулированию таких ситуаций с учетом озабоченностей, выраженных как представителями меньшинств, так и государственными должностными лицами.

77. Специальные процедуры Совета по правам человека и наблюдательные договорные органы обладают потенциалом выявления тревожных сигналов приближающихся конфликтов, в том числе тех, которые затрагивают меньшинства. В октябре 2009 года в Нью-Йорке был проведен круглый стол Организации Объединенных Наций, посвященный специальным процедурам и озагла-

ленный «Раннее предупреждение и возникающие вопросы»²². Специальный докладчик по вопросу о свободе религии подчеркнула вклад, который эти механизмы могут внести в улучшение понимания сложных ситуаций, например связанных с систематической изоляцией и дискриминацией определенных групп меньшинств. Другие участники рекомендовали укреплять потенциал специальных процедур с целью содействовать раннему предупреждению, принимая меры к тому, чтобы их рекомендации более эффективным образом направлялись в полевые присутствия Организации Объединенных Наций, улучшая последующую деятельность в связи с сообщениями, направляемыми государствам, и принимая меры к тому, чтобы данные, свидетельствующие о случаях серьезных нарушений, направлялись в качестве ранних предупреждений.

78. Исторически каналы связи между правозащитными учреждениями в Женеве и органами по поддержанию мира и безопасности в Нью-Йорке работают не лучшим образом. Принимаются меры по значительному улучшению ситуации, в частности повышен статус присутствия Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в Нью-Йорке, и в настоящее время его возглавляет заместитель Генерального секретаря, а Верховный комиссар по правам человека проводит регулярные брифинги для Совета Безопасности.

79. С учетом опыта региональных межправительственных организаций, в том числе ОБСЕ, Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, созданная в 2003 году для выработки методов урегулирования Организацией Объединенных Наций вновь возникающих проблем в области безопасности, окружающей среды и развития, рекомендовала Организации Объединенных Наций опираться на опыт региональных организаций в разработке рамочных норм в отношении прав меньшинств (A/59/565, пункт 94).

В. Региональные организации

80. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе создала специальный механизм для урегулирования конфликтов, связанных с меньшинствами, в лице Верховного комиссара по национальным меньшинствам²³. Мандат разработан на основе положений о правах меньшинств, содержащихся в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (29 июня 1990 года)²⁴. Верховный комиссар действует в качестве механизма раннего предупреждения и оперативного принятия мер, главным образом путем использования средств превентивной дипломатии. Верховный комиссар может посещать страны, в которых возникает напряженность между меньшинством и государством, и взаимодействовать с представителями обеих сторон. Верховный комиссар использует ориентированный на решение проблем подход, анализируя, на базе высказанных позиций, потребности, интересы и чаяния, и предлагает конструктивные решения на основе большого объема знаний о подходах, используемых в различных странах мира.

²² Имеется по адресу <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/BPRoundTable.doc>.

²³ Имеется по адресу <http://www.osce.org/hcnm/13022.html>.

²⁴ Имеется по адресу http://www.osce.org/documents/odhr/2006/06/19392_en.pdf.

81. Верховный комиссар разработал ряд руководящих указаний с целью помочь национальным и международным субъектам в решении вопросов, способных вызвать конфликт, включая права на образование, язык, политическое участие и привлечение «родственных государств» (государств, большинство населения которых этнически связано с меньшинством соседнего государства).

82. Превентивная дипломатия может оказаться наиболее эффективной в тех случаях, когда напряженность впервые возникает между правительством и меньшинством и они в определенной степени склонны согласиться на участие третьей стороны. Посланники работают конфиденциально, поскольку на этом этапе ситуация еще не стала предметом внимания национальных и международных средств массовой информации. Стороны готовы спокойно изложить свои озабоченности и изучить возможные пути решения. В тех случаях, когда ситуация выходит за рамки такой первоначальной напряженности и имеют место реальные случаи проявления насилия, позиции начинают ужесточаться, и сопротивление в отношении компромисса усиливается. Лидерам становится труднее добиваться компромиссов, поскольку острота чувств и эмоций между обеими сторонами нарастает.

83. Показательным является пример, когда в конце 1990-х годов Верховный комиссар, наблюдая за ситуацией в бывшей югославской Республике Македонии, стал проявлять большое беспокойство по поводу недовольства этнического албанского населения, особенно в отношении доступа к университетскому образованию на албанском языке и осуществления других языковых прав, а также права на выпуск своих периодических изданий и политическое участие. Он использовал процедуру раннего предупреждения в рамках ОБСЕ и выработал подход, ориентированный на реализацию конкретных проектов в целях ослабления напряженности вокруг спорного вопроса о языке. Верховный комиссар убедил правительство принять новый закон о языке, разрешающий частным университетам вести обучение на других языках, помимо македонского. Затем он провел сбор средств на создание нового университета, в котором обучение будет вестись на албанском языке.

84. Еще одним интересным примером передового опыта является миссия по установлению фактов, организованная Советом по вопросам мира и безопасности Африканского союза в Демократическую Республику Конго, Камерун и Центральноафриканскую Республику в целях изучения положения кочевой пастушеской общины мбороро. Кочевые маршруты мбороро складывались тысячелетиями и охватывали территорию нынешних трех стран. Миссия была организована в связи с участвовавшими случаями конфликтов между мбороро и местными оседлыми земледельческими общинами, с которыми они вступали в контакты²⁵.

85. Миссия Совета по вопросам мира и безопасности рекомендовала провести встречу между региональными органами управления, представителями мбороро и затронутых местных общин в целях выработки стратегии, которая могла бы помочь снизить напряженность в наиболее чувствительных районах, обсудить границы коридоров для прохождения скота, которыми будут пользоваться

²⁵ African Union, "Report on the migrations of Mbororo nomadic pastoralists by the fact-finding mission dispatched to the Democratic Republic of Congo, the Central African Republic and Cameroon, pursuant to decision PSC/PR/Comm (XCVII) of the 97th meeting of the Peace and Security Council, held on 25 October 2007".

пастушеские племена, а также национальные проекты более полной интеграции мбороро в национальные системы здравоохранения и образования с учетом их образа жизни (передвижные школы и медицинские структуры)²⁶. Как обычно, остаются нерешенными проблемы выполнения таких рекомендаций, особенно в странах, испытывающих нехватку ресурсов. Необходимо продолжить и поддерживать диалог между органами управления и соответствующими общинами, делая акцент на выполнение рекомендаций таких миссий по установлению факта, в идеале — при поддержке международных гуманитарных учреждений.

VI. Выводы и рекомендации

86. За последние годы предприняты важные шаги с целью сместить акцент международного участия в урегулировании конфликтных ситуаций с позиции реагирования на позицию выявления первых признаков. Все более очевидным становится тот факт, что одним из самых первых показателей потенциального насилия является систематическое игнорирование прав меньшинств. Системы раннего предупреждения должны обладать необходимыми экспертными знаниями и опытом, чтобы оперативно реагировать на такие признаки. Хотя механизмы раннего предупреждения в рамках системы Организации Объединенных Наций уже получают большой объем информации, правам меньшинств следует уделять больше внимания.

87. Наряду с этим, хотя все больше акцент делается на предупреждение определенных конкретных преступлений, включая геноцид, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечества, насильственные конфликты, которые не вписываются в эти определения, по-видимому, требуют большего внимания.

88. Генеральный секретарь в своем докладе подтвердил, что раннее предупреждение не всегда приводит к раннему реагированию (A/64/864, пункт 19). Государства и международные организации по-прежнему не торопятся действовать до тех пор, пока не начнется насилие. Это достойно сожаления. Слишком часто участие международного сообщества оказывается слишком запоздалым с точки зрения процесса эволюции конфликта от недовольства к насилию. По мере нарастания конфликтной ситуации гуманитарные издержки на местах и политические и финансовые издержки для международного сообщества увеличиваются многократно.

89. Одним из возможных преимуществ уделения большего внимания правам меньшинств как средству предотвращения конфликта может стать тот факт, что это не только способствует более оперативному получению предупреждений о тревожных ситуациях в тех или иных странах, но и обеспечивает возможность принятия соответствующих мер по выправлению ситуации, связанных со сравнительно меньшими издержками в политическом плане. Это могло бы повысить вероятность принятия мер на более раннем этапе.

90. В качестве бывшего Председателя Генеральной Ассамблеи Ян Элиасон заявил: «Каких качественных изменений нам в Организации Объединенных Наций удалось бы добиться, если бы мы перенесли центр своего внимания с

²⁶ Ibid.

поздних этапов того или иного конфликта на его ранние этапы, если бы мы уделяли больше времени выявлению дыма, а не восстановлению здания, уже сгоревшего дотла!» (A/60/PV.98, стр. 5).

91. Ранний акцент на защиту прав меньшинств на национальном и международном уровнях, прежде чем недовольство выльется в насилие, содействовал бы значительному укреплению такой защиты. В этом отношении полезно анализировать и изучать довольно успешный опыт всестороннего учета вопросов коренных народов в работе фондов, программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций.

92. В своей работе на местах Организация Объединенных Наций разработала великолепную практику по вопросам меньшинств. Однако нет механизма или последовательной практики обеспечения всестороннего учета этих вопросов в работе на страновом уровне учреждений системы Организации Объединенных Наций в соответствии со статьей 9 Декларации даже в странах, где эти вопросы лежат в основе местных конфликтов. На уровне Центральных учреждений и штаб-квартир, в Департаменте по политическим вопросам и в Бюро по предупреждению кризисов и восстановлению ПРООН можно было бы повысить уровень ноу-хау в вопросах прав меньшинств в целях содействия разработке политики и практики, учитывающих интересы меньшинств. В масштабах всей системы Организации Объединенных Наций ее сотрудники нуждаются в соответствующих учебных программах и ресурсах, с тем чтобы помочь лицам, ответственным за принятие решений на самом высоком уровне, в раннем выявлении очагов напряженности, в которые вовлечены меньшинства.

Рекомендации на национальном уровне

93. В целях выполнения своих обязательств в области прав человека, а также в качестве меры укрепления стабильности и совершенствования системы управления с участием всех заинтересованных сторон государства должны в полном объеме выполнять Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, с помощью процесса консультаций и сотрудничества с группами меньшинств.

94. Государства должны выполнять всеобъемлющее антидискриминационное законодательство, включая меры по запрещению дискриминации со стороны как государства, так и частных субъектов. Законодательство должно обеспечивать эффективные, транспарентные механизмы правоприменения, доступные для всех.

95. Государства должны осуществлять мониторинг участия меньшинств во всех областях экономической жизни, включая предоставление рабочих мест в государственных службах, с тем чтобы представители всех общин имели равный доступ, свободный от дискриминации. Требования, в том числе в отношении языковой подготовки для работы в государственных службах, не должны приводить к реальной изоляции меньшинств.

96. Государства должны осуществлять мониторинг проектов экономического развития на предмет оценки их влияния на меньшинства, обеспечения того, чтобы меньшинства могли извлекать из них пользу наравне с

другими и чтобы это не сказывалось неблагоприятным образом на их правах.

97. В тех случаях, когда существуют исторические модели изоляции представителей меньшинств с точки зрения возможностей трудоустройства, занятия предпринимательством и образования, государства должны осуществлять программы наращивания потенциала и принимать другие позитивные меры, с тем чтобы представители меньшинств, включая женщин из числа меньшинств, могли конкурировать на равной основе.

98. Государства должны осуществлять сбор дезагрегированных данных относительно доступа всех слоев общества к экономическим возможностям и принятию политических решений. Данные должны быть дезагрегированы по признаку этнической принадлежности и пола с целью выявления моделей неравенства, которые влияют на положение женщин из числа меньшинств иначе, чем на положение мужчин той же категории. Программы сбора данных должны разрабатываться с участием представителей общин меньшинств, допускать различные формы самоидентификации и обеспечивать эффективные гарантии защиты данных.

99. Публичные заявления, касающиеся национальной самобытности, например в конституции, и основных национальных символов, должны носить полностью всеобъемлющий характер и не должны изолировать отдельные группы населения страны или не признавать прямо или косвенно все многообразие населения.

100. Образовательные программы должны избегать стереотипов и обеспечивать реалистичное и недискриминационное представление всех общин в рамках общества. Государство должно обеспечить представителям меньшинств возможность принимать необходимые меры по защите и поощрению своей самобытности, такие как организация образования на родном языке и религиозное образование. Образование на всех уровнях должно быть направлено на то, чтобы представители меньшинств имели возможность конкурировать на равных основаниях за рабочие места и другие возможности, сохраняя при этом свои отличительные особенности.

101. Государства должны вовлекать все группы меньшинств в осуществление инициатив по предупреждению конфликтов и миростроительству.

102. Национальные учреждения по правам человека должны обладать мандатами, которые прямо предусматривают защиту и поощрение прав меньшинств, а также экспертные знания и опыт в области прав меньшинств. Следует рассмотреть вопрос о создании специализированных консультативных органов с целью обеспечить надлежащее решение вопросов меньшинств на национальном и местном уровнях.

Рекомендации на международном уровне

103. Экспертные знания и опыт в области прав меньшинств следует укреплять и интегрировать на всеобъемлющей основе в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Учитывая масштабы распространения конфликтов, связанных с вопросами самобытности, весьма полезным мог бы стать опыт по решению вопросов меньшинств, накопленный ос-

новными учреждениями и департаментами, занимающимися вопросами предотвращения конфликтов.

104. Сотрудники Организации Объединенных Наций, занимающиеся предотвращением конфликтов и миростроительством, особенно работающие в сфере политики, анализа и раннего предупреждения и в составе страновых групп, должны получать всеобъемлющую подготовку по вопросам прав человека. Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций в рамках своей вновь созданной сети предотвращения конфликтов на основе анализа для принятия мер должен рассмотреть возможность разработки модулей, посвященных вопросам меньшинств, в целях улучшения понимания сотрудниками этих вопросов.

105. Следует подумать о включении еще одного эксперта — по правам меньшинств — в резервную группу экспертов по посредничеству в рамках Департамента по политическим вопросам. Можно подумать также о привлечении этой группы к изучению ситуаций в странах на более раннем этапе развития конфликта, в период между проявлениями недовольства и вспышкой насилия.

106. Организации Объединенных Наций следует разработать межучрежденческую директивную записку по вопросам меньшинств, включив в нее, в частности, вопросы о том, как проводить консультации с общинами меньшинств с целью получить представление о разнообразии позиций; как вовлечь организации гражданского общества, работающие с общинами меньшинств, в работу Организации Объединенных Наций по предотвращению конфликтов; и как разработать показатели раннего предупреждения с учетом конкретных условий.

107. Становые группы Организации Объединенных Наций должны изучить вопрос о том, каким образом дискриминация на этнической, религиозной и языковой почве влияет на результаты, связанные с разработкой ими своих программ. Становые группы должны поощрять и поддерживать сбор дезагрегированных данных о меньшинствах. Необходимо на основе этого анализа провести оценку и пересмотр всех существующих программ. Общины меньшинств должны в полной мере участвовать на всех этапах разработки программ — от исследований и разработки до мониторинга и оценки.

108. Следует предпринять эффективные шаги для того, чтобы в состав национальных сотрудников страновых групп Организации Объединенных Наций входили представители общин меньшинств.

109. Организация Объединенных Наций должна и впредь предпринимать усилия для обмена опытом различных учреждений, использующих методологии раннего предупреждения, в том числе системы, сочетающие использование количественных и качественных показателей, и включать показатели, касающиеся прав меньшинств, с тем чтобы все учреждения, департаменты и становые отделения могли использовать имеющийся передовой опыт.

110. Необходимо продолжать укреплять связи между учреждениями по правам человека в Женеве и учреждениями по вопросам мира и безопасности в Нью-Йорке. Регулярные связи на рабочем уровне между страновыми

выми референтами Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и их коллегами в Департаменте по политическим вопросам и Департаменте операций по поддержанию мира могли бы способствовать обмену информацией и общему пониманию положения в области прав меньшинств в странах.
