



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
15 July 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия

Пункт 72 b) первоначального перечня*

**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 членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств, представленный в соответствии с резолюцией [34/6](#) Совета по правам человека.

* [A/74/50](#).



Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств

Резюме

Специальный докладчик кратко описывает свою деятельность с момента представления Генеральной Ассамблее предыдущего доклада и приводит тематическое исследование, посвященное понятию меньшинства в системе Организации Объединенных Наций.

В разделе о мероприятиях Специальный докладчик отмечает продолжающуюся работу по таким тематическим приоритетам, как безгражданство и образование и языки меньшинств; инициативы по более активному использованию регионального подхода к проблемам меньшинств; посещение стран; сообщения; и прочие виды деятельности. Стремясь обеспечить большую ясность в отношении собственного мандата и мандата всех других участников работы по защите прав меньшинств, в разделе о понятии меньшинства Специальный докладчик рассматривает историю этого понятия, описывает существующие подходы и приводит примеры решений по данному вопросу, которые были вынесены механизмами и структурами Организации Объединенных Наций. Специальный докладчик также дает ряд рекомендаций по обеспечению большей четкости и последовательности в работе структур Организации Объединенных Наций и других заинтересованных сторон, а также рекомендации касательно нарастающего кризиса, связанного с меньшинствами.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Деятельность Специального докладчика	4
А. Деятельность, связанная с тематическими приоритетами	4
В. Региональные подходы к мандату	5
С. Страновые миссии	5
D. Форум по вопросам меньшинств	5
Е. Сообщения	6
F. Мероприятия по повышению осведомленности и прочие мероприятия	6
III. Исследование понятия меньшинства в Организации Объединенных Наций	9
А. Введение	9
В. Исторический контекст	10
IV. Выводы и рекомендации	21

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросам меньшинств во исполнение его мандата в соответствии с резолюцией 2005/79 Комиссии по правам человека, продленного в очередной раз резолюцией 34/6 Совета по правам человека.

2. В настоящем докладе Специальный докладчик кратко описывает деятельность, которую он осуществлял после представления предыдущего доклада Генеральной Ассамблее (A/73/205), а затем приводит исследование понятия меньшинства в международном праве. Специальный докладчик намерен при помощи этого исследования привнести столь необходимую ясность и определенность в теоретические и практические вопросы, связанные с пониманием того, какие категории людей являются меньшинствами для целей исполнения мандата Специального докладчика, а также в вопросы признания и поощрения государствами прав этих категорий людей, в том числе посредством расширения взаимодействия с международными правозащитными механизмами и системой Организации Объединенных Наций в целом.

II. Деятельность Специального докладчика

3. В рамках своего мандата Специальный докладчик осуществлял деятельность по нескольким направлениям в целях: а) проведения тематических исследований; б) посещения стран; в) взаимодействия с правительствами и другими субъектами в связи с предполагаемыми нарушениями прав меньшинств; г) популяризации передовой практики; е) повышения осведомленности о правах меньшинств и углубления понимания этих прав, что является основой его мандата по вопросам меньшинств. Ниже описываются некоторые из основных направлений деятельности Специального докладчика и мероприятий, проведенных им со времени представления предыдущего доклада.

A. Деятельность, связанная с тематическими приоритетами

4. В своем первом выступлении перед Генеральной Ассамблеей в октябре 2017 года Специальный докладчик определил четыре тематических приоритета. В 2018 году, в первый год своей работы, Специальный докладчик сосредоточил внимание на теме безгражданства как проблеме меньшинств и часто поднимал этот вопрос в своих выступлениях и в рамках участия в мероприятиях по всему миру, как описано в настоящем докладе. Кроме того, Специальный докладчик организовал в г. Голуэй (Ирландия) семинар с участием ведущих экспертов по безгражданству в целях подготовки доклада и практических рекомендаций по вопросам эффективного решения проблем, связанных с политикой, законодательством и практикой, которые приводят к нарушению права на гражданство миллионов людей, сталкивающихся с риском безгражданства. Совсем недавно, 3 июля 2019 года, Специальный докладчик совместно с другими мандатариями специальных процедур публично выразил серьезную обеспокоенность в связи с текущей ситуацией в штате Ассам в Индии и пересмотром Национального реестра граждан, в результате которого, ввиду действия ряда судебных и других процедур, может возникнуть исключительно нестабильная ситуация: от 2 миллионов до 4 миллионов человек, в основном представители мусульманского или бенгальского меньшинств, в 2019 году могут стать апатридами, что, помимо прочего, станет предпосылкой для очередного гуманитарного кризиса в регионе,

где одна уязвимая группа меньшинств — народ рохинджа — уже насчитывает 1 миллион человек.

5. В 2019 году Специальный докладчик приступил также к работе по второму тематическому приоритету «образование, язык и права меньшинств», который имеет большое значение для самобытности языковых и других меньшинств. В Азиатско-Тихоокеанском регионе и регионе Африки и Ближнего Востока планируется провести региональные форумы и консультации по этому тематическому приоритету. Вопросы образования, языка и прав меньшинств также будут в центре внимания следующего Форума, который состоится в Женеве 28 и 29 ноября 2019 года. Следует также надеяться на то, что в 2020 году по этому вопросу будет разработано практическое руководство.

6. Тематическим приоритетом Специального докладчика в 2020 году станет поиск способов борьбы с риторикой ненависти в социальных сетях. Как и в случае безгражданства, ненавистническая риторика в социальных сетях, как правило, в непропорционально большой степени направлена против меньшинств.

В. Региональные подходы к мандату

7. В своем первом докладе Совету по правам человека от 16 января 2018 года Специальный докладчик указал на возможность более активного применения регионального подхода к Форуму по вопросам меньшинств, с тем чтобы сделать Форум более доступным для меньшинств в разных частях мира и более восприимчивым к региональным проблемам и контекстам (см. [A/HRC/37/66](#), п. 64). Первые шаги в направлении реализации такого подхода были предприняты в 2019 году: 6 и 7 мая 2019 года в Европейском парламенте в Брюсселе был проведен первый Европейский региональный форум. Успех этого регионального форума подготовил благоприятную почву для дальнейшей реализации регионального подхода и организации во второй половине 2019 года двух других региональных форумов — в Бангкоке (Таиланд) и Тунисе (Тунис). Следует надеяться, что в 2020 году будет возможно провести четыре региональных форума по третьему тематическому приоритету Специального докладчика, касающемуся методов борьбы с риторикой ненависти и подстрекательством к ненависти в отношении представителей меньшинств в социальных сетях. Что касается организации и координации работы трех региональных форумов, запланированных на 2019 год, то Специальный докладчик получил поддержку со стороны партнеров из гражданского общества, таких как Институт им. Тома Лантоса.

С. Страновые миссии

8. В период с 14 по 25 января 2019 года Специальный докладчик посетил Испанию. Он представит доклад по итогам состоявшегося визита Совету по правам человека на его сорок третьей сессии, в марте 2020 года.

Д. Форум по вопросам меньшинств

9. Информация об одиннадцатой сессии Форума по вопросам меньшинств, состоявшейся 29 и 30 ноября 2018 года и посвященной теме «Безгражданство: проблема меньшинств», представлена в ежегодном докладе Специального докладчика Совету по правам человека за 2019 год (см. [A/HRC/40/64](#), пп. 85–98). Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть чрезвычайно высокий уровень интереса и участия, отмеченный в 2018 году (более 600 участников), а также тот факт, что за два дня Форума было принято более 200 деклараций и

100 письменных заявлений. Двенадцатая сессия Форума будет посвящена проблеме языковых прав меньшинств и состоится в ноябре 2019 года в Женеве.

Е. Сообщения

10. В 2018 году правительствам и другим заинтересованным сторонам было направлено в общей сложности 50 сообщений, тогда как в 2017 году число направленных сообщений составило 45. Все эти сообщения были направлены совместно с другими мандатариями специальных процедур. Из общего числа сообщений 11 представляли собой призывы к незамедлительным действиям, 26 — заявления о нарушениях, а 13 — письма с комментариями и выражением обеспокоенности относительно тех или иных конкретных законов, политики и практики.

11. Что касается географического распределения, то 20 сообщений касались Азиатско-Тихоокеанского региона, 21 — Европы и Центральной Азии, 5 — Ближнего Востока и Северной Африки, 3 — Африки к югу от Сахары и 1 — Латинской Америки и Карибского бассейна.

12. Наибольшее число сообщений (27) относилось к случаям, касающимся этнических меньшинств, 20 сообщений касались религиозных меньшинств, а 4 сообщения — прав языковых меньшинств. В этих сообщениях говорилось о таких нарушениях прав человека, как преследование и насилие в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам, а также в отношении защитников прав меньшинств и правозащитников из числа меньшинств; произвольные задержания и пытки; ограничение и ущемление религиозных свобод и дискриминационное применение законов о богохульстве; чрезмерное применение силы сотрудниками правоохранительных органов; принудительные выселения; дискриминация в сфере образования и воздействие предпринимательской деятельности и проектов в области развития на права меньшинств.

Г. Мероприятия по повышению осведомленности и прочие мероприятия

13. 27 февраля 2019 года по приглашению Центра сравнительного и публичного права Гонконгского университета Специальный докладчик провел открытый семинар, посвященный специальным процедурам Организации Объединенных Наций и его мандату в частности.

14. 2 марта 2019 года Специальный докладчик выступил на Конференции по вопросу о двуязычном образовании как проблеме меньшинств, организованной в Комотини (Греция) Ассоциацией выпускников университетов меньшинства Западной Фракии, Фондом культуры и образования меньшинства Западной Фракии, Федерацией турок Западной Фракии в Европе и Федералистским союзом европейских этнических сообществ. Основное внимание на конференции уделялось двуязычию мусульманского меньшинства в Греции; проводились также сравнения с подходами и практикой других стран мира. 18 марта 2019 года представительство высокого комиссара Канады в Камеруне пригласило Специального докладчика принять участие в дискуссионном форуме, приуроченном к Неделе франкоязычных стран и Международному дню Франкоговорящего сообщества в Яунде. Выступление Специального докладчика касалось осуществления прав языковых меньшинств как фактора, способствующего установлению мира и стабильности. 21 марта 2019 года Специальный докладчик выступил с основным докладом о развитии понятия меньшинств и его статусе в международном праве прав человека на международной конференции в честь столетней

годовщины Государства Ливан, посвященной теме «Общины Государства Ливан (1920–2020 годы): размышления и перспективы», которая была организована Университетом Святого Духа в Каслике и проведена в Джунии (Ливан) Исследовательским центром по проблемам меньшинств на Ближнем Востоке.

15. 2 апреля 2019 года Специальный докладчик по приглашению Комитета Европейского парламента по культуре и образованию принял участие в качестве приглашенного докладчика в конференции на тему «Права человека и права меньшинств в странах — соседях Европейского союза», состоявшейся в Европейском парламенте в Брюсселе. Специальный докладчик подчеркнул важность признания того, что права меньшинств относятся к правам человека, особенно в ситуации, когда многие меньшинства во всем мире становятся все более уязвимыми и сталкиваются с популистским национализмом, который может приводить к росту нетерпимости, изоляции и дискриминации. 8 и 9 апреля 2019 года Специальный докладчик принял участие в двухдневном семинаре по инклюзивному образованию и правам языковых меньшинств, организованном Альянсом иракских меньшинств, Норвежским центром по изучению Холокоста и религиозных меньшинств и его Сетью по правам меньшинств в Эрбиле (Ирак). Он произнес вступительное слово о том, как важно признавать связь между правами меньшинств и предоставлением образования на их языке. Специальный докладчик также выступил с сообщением о своем мандате и о специальных процедурах Организации Объединенных Наций в целом.

16. 3 мая 2019 года Специальный докладчик совместно с Комиссаром Ирландии по делам ирландского языка (Coimisinéir Teanga) Ронаном О’Доннеллом принял участие в открытом семинаре по теме «Образование, права языковых меньшинств и ирландский язык: международный взгляд с позиции прав человека», состоявшемся в Ирландском центре по правам человека при Ирландском национальном университете в Голуэе. 6 и 7 мая 2019 года Специальный докладчик провел Европейский региональный форум по теме «Образование, язык и права меньшинств» в Европейском парламенте в Брюсселе. В тематических дискуссиях приняли участие около 170 человек: представители государств, региональных и международных организаций, — включая Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Совет Европы, — и гражданского общества, а также ведущие эксперты по вопросам образования и языка. 9 мая 2019 года Специальный докладчик выступил с основным докладом на экуменическом стратегическом форуме Всемирного совета церквей, посвященном вопросам расизма, ксенофобии и расовой дискриминации, который проводился в Экуменическом институте Боссэ под Женевой. 27 мая 2019 года Специальный докладчик принял участие в экспертной дискуссии на организованном «Дойче велле» Глобальном форуме средств массовой информации в Бонне (Германия). Эта дискуссия, организованная бывшими стипендиатами Программы стипендий УВКПЧ для представителей меньшинств, была озаглавлена «Изменение баланса сил: передайте микрофон представителям меньшинств». Специальный докладчик говорил о необходимости проанализировать способы изображения меньшинств в социальных сетях и уделить особое внимание опасности того, что голоса меньшинств будут подавляться и подвергаться угрозе в связи с засильем риторики ненависти и ложной информации.

17. С 8 по 10 июня 2019 года Специальный докладчик организовал в Голуэе (Ирландия) рабочее совещание экспертов, в котором приняла участие группа ведущих экспертов по проблеме безгражданства. Были рассмотрены коренные

причины безгражданства во всем мире и непропорциональное воздействие этой проблемы на лиц, принадлежащих к меньшинствам; обсуждались также практические рекомендации по эффективному решению проблем, связанных с лишением гражданства или отказом в нем. По результатам рабочего совещания и на основе своих докладов Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее, а также рекомендаций, вынесенных по итогам одиннадцатой сессии Форума по вопросам меньшинств, Специальный докладчик разработает практическое руководство по путям решения проблемы безгражданства меньшинств, обретающей все более крупный масштаб. 18 июня 2019 года Специальный докладчик выступил на совещании высокого уровня по теме «Перспективы разработки стратегии по предупреждению антисемитизма, расизма, ксенофобии, радикализации и ненавистнической риторики и борьбы с ними», которое было проведено в Бухаресте под патронатом премьер-министра Румынии и организовано совместно со Всемирным еврейским конгрессом. В своем выступлении Специальный докладчик пояснил, почему меньшинства являются главной мишенью риторики ненависти во всем мире, и подчеркнул, что для предупреждения такой риторики и борьбы с ней, особенно с антисемитскими высказываниями, требуется найти непростой, но необходимый баланс между свободой выражения мнений и запретом риторики ненависти и подстрекательства к насилию. Специальный докладчик напомнил озвученный Генеральным секретарем тезис о том, что риторика ненависти распространяется через социальные сети подобно лесному пожару и представляет угрозу для демократических ценностей, социальной стабильности и мира. 24 июня он прочитал несколько лекций в Летней школе Университета Экс-Марсель в Экс-ан-Провансе (Франция) по практике осуществления прав человека, уделив особое внимание актуальным проблемам в области прав человека, включая риторику ненависти и подстрекательство к ненависти в отношении меньшинств в социальных сетях. 25 июня 2019 года он выступил с заключительной речью в первый день Шестой ежегодной конференции Международной ассоциации уполномоченных по вопросам языков в Торонто (Канада). Конференция была посвящена теме «Защита языковых меньшинств, создание более прочных обществ», и Специальный докладчик говорил о том, как открытое общество должно учитывать и принимать языковое разнообразие в соответствии с применимыми принципами прав человека, касающимися языковых меньшинств, такими как запрет дискриминации по признаку языка, и о той важной роли, которую могут играть в этом отношении уполномоченные по языкам. 27 июня 2019 года Специальный докладчик был приглашен принять участие во Всемирной конференции по безгражданству, организованной Институтом по проблемам безгражданства и социальной интеграции в Гааге (Нидерланды). В своем выступлении Специальный докладчик охарактеризовал безгражданство как проблему меньшинств и упомянул об опасности резкого увеличения числа апатридов во всем мире в результате изменений законодательства и политики, например в Ассаме (Индия), где миллионы людей сталкиваются с угрозой оказаться иностранцами с точки зрения закона, не получить статус гражданина и, соответственно, стать апатридами, не подтвердив один из видов гражданства. Специальный докладчик предупредил о том, что это серьезная ситуация, которая в конечном итоге может создать условия не только для нового массового гуманитарного кризиса, но и для сильной дестабилизации во всем регионе, на фоне которой ужасные лишения меньшинства рохинджа в Мьянме покажутся незначительными.

18. 3 июля 2019 года Специальный докладчик по вопросам меньшинств представил основные характеристики своего мандата, а также рассказал об устройстве специальных процедур Организации Объединенных Наций в рамках программы по праву прав человека Университета Мердока в Женеве (Швейцария). 8 июля 2019 года он принял участие в двух занятиях с участниками из различных

стран мира в рамках Глобальной летней школы по правам меньшинств 2019 года, организованной Институтом им. Тома Лантоса в Будапеште. Специальный докладчик разъяснил свою роль и свою деятельность по вопросам меньшинств и ответил на вопросы участников летней школы. В тот же день он встретился с сотрудниками Европейского центра по правам цыган в Будапеште, чтобы обсудить их планы и приоритеты на предстоящий год.

19. 3 июля 2019 года Специальный докладчик совместно с коллегами — Специальным докладчиком по вопросу о свободе религии или убеждений Ахмедом Шахидом и Специальным докладчиком по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости Э. Тендайи Ачиуме — выпустил пресс-релиз, в котором была выражена обеспокоенность и серьезные опасения в связи с осуществляемой в Ассаме (Индия) процедурой регистрации граждан (составления Национального реестра граждан), от которой могут пострадать до 4 миллионов людей, в основном принадлежащих к мусульманским и бенгалоязычным меньшинствам: теперь им угрожает лишение гражданства или длительное задержание. Авторы пресс-релиза также выступили с предупреждением о распространении ненавистнической риторики в адрес этих меньшинств в социальных сетях и о потенциальных дестабилизирующих последствиях маргинализации и неопределенности, с которыми сталкиваются миллионы людей в этой и других частях страны. Специальный докладчик и его коллеги отметили, что этот процесс может усугубить ксенофобию, подпитывая религиозную нетерпимость и дискриминацию в Индии, и привести к тому, что другие штаты Индии будут использовать аналогичные подходы, отказывая мусульманам и другим меньшинствам в предоставлении гражданства или лишая их гражданства. Авторы пресс-релиза также осудили тот факт, что правительство Индии никак не отреагировало на выраженное ими беспокойство и неоднократные призывы дать пояснения касательно процесса составления Реестра, и призвали власти Индии принять решительные меры по пересмотру процесса составления Реестра и других аналогичных процессов в Ассаме и других штатах, а также обеспечить, чтобы такие процессы не приводили к безгражданству, дискриминации или произвольному лишению либо отказу в предоставлении гражданства, массовой высылке или произвольному задержанию.

III. Исследование понятия меньшинства в Организации Объединенных Наций

A. Введение

20. В настоящем исследовании рассматривается необходимость выработки рабочего определения меньшинства в следующих целях:

- а) выполнение мандата Специального докладчика;
- б) уточнение содержания понятия, что позволило бы избежать разногласий и противоречий, снижающих полноту и эффективность осуществления прав меньшинств, как в Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами;
- в) уточнение этой концепции в контексте международного права, включая правовую практику Комитета по правам человека и применимые принципы Венской конвенции о праве международных договоров.

21. В рамках мандата, предоставленного ему Советом по правам человека, Специальный докладчик обязан повышать осведомленность по вопросам полной и эффективной реализации прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, и

способствовать достижению этой цели. Эта задача включает в себя разъяснение ключевых понятий, лежащих в основе защиты интересов меньшинств, в частности определение того, кто может быть признан меньшинством в рамках системы Организации Объединенных Наций. Однако есть еще одно ключевое обстоятельство, в связи с которым вопрос о том, кто является меньшинством, требует прояснения. Отсутствие единого мнения по вопросу о том, кого можно назвать меньшинством, постоянно становится камнем преткновения на пути к полному и эффективному осуществлению прав меньшинств. Различные структуры Организации Объединенных Наций могут противоречить друг другу, поскольку относят к меньшинствам разные группы лиц и, соответственно, их практика разнится. Государства — члены ООН стараются не участвовать в решении вопросов, касающихся меньшинств, поскольку не знают, кто относится к меньшинствам и какие последствия это может иметь. Некоторые страны могут даже считать, что, ввиду отсутствия прямого определения, каждое государство самостоятельно определяет, кто относится или не относится к меньшинствам. В большинстве случаев такая неопределенность приводит к ограничительному подходу: людей часто считают «недостойными», поскольку они не относятся к «традиционным» меньшинствам, не являются гражданами или недостаточно «притесняются». В результате некоторые меньшинства исключаются из сферы действия соответствующих инициатив, поскольку, по мнению различных сторон, не являются «правильными» меньшинствами.

22. Эти несоответствия, разногласия и противоречия в отношении понятия меньшинства в Организации Объединенных Наций, в рамках различных учреждений или отделов либо между ними существуют на протяжении десятилетий. Отсутствие какого-либо согласованного подхода к вопросу о том, кто является меньшинством согласно статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, также привело к тому, что государства-члены проявляют в лучшем случае неуверенность относительно своих ответных действий или обязательств, в том числе принимая страновые миссии. Некоторые из них иногда проявляют неоднозначное отношение, нерешительность или даже враждебность, поскольку сохраняется неопределенность в отношении того, кто должен считаться меньшинством и пользоваться правами, определенными в указанном положении, а также обязательствами, содержащимися в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 года. Там, где могли бы проявиться гибкость, открытость и возможность прогресса, отсутствие общих ориентиров в вопросе о том, что представляет собой меньшинство, привело к ограничению круга лиц, которые могут претендовать на защиту в силу принадлежности к меньшинствам. Единственный способ исправить ситуацию — прояснить этот вопрос, как отметил Специальный докладчик в своем заявлении Генеральной Ассамблее в 2017 году. При подготовке настоящего исследования Специальный докладчик предложил механизмам и структурам Организации Объединенных Наций представить соответствующую информацию¹.

В. Исторический контекст

23. Одним из самых распространенных заблуждений о том, кто является меньшинством с точки зрения Организации Объединенных Наций и ее структур, является часто встречающееся мнение, согласно которому в 1970-х годах независимый эксперт Организации Объединенных Наций предпринял первую и

¹ Дополнительная информация об опроснике, использованном при подготовке настоящего доклада, представлена по адресу https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160_Survey.docx.

единственную попытку дать определение меньшинства и, хотя это определение в то время не было принято, оно по-прежнему может служить полезным ориентиром². Это неверно — не в последнюю очередь потому, что это не была ни первая, ни даже последняя такая попытка. Кроме того, от многих ключевых аспектов этого подхода в дальнейшем отказались, что особенно заметно в правовой практике и разъяснениях Комитета по правам человека.

1. Долгие колебания

24. Отсутствие согласованного определения меньшинства, а также упомянутые ранее несоответствия, разногласия и противоречия являются результатом долгих колебаний, которые характерны для международного сообщества по сей день. События, приведшие ко Второй мировой войне, затронули меньшинства по крайней мере в двух важных аспектах. Первый и, возможно, самый широко признанный, — злодеяния, совершенные в отношении еврейского меньшинства, а также в отношении других меньшинств, таких как рома, — в значительной степени учитывались при разработке Организацией Объединенных Наций двух ее самых важных документов по правам человека — Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей 10 декабря 1948 года, и Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, которая была принята Ассамблеей даже на день раньше, чем Всеобщая декларация, 9 декабря 1948 года. Второй, контрастирующий аспект заключался в беспокойстве по поводу того, что нацистская Германия, как некоторые считали, эксплуатировала понятие национального меньшинства, приводя якобы дурное обращение с немецкими меньшинствами в соседних странах в качестве как минимум одного из доводов в оправдание экспансии. Нельзя отрицать, что после 1940-х годов, особенно в западных государствах, хотя и не только в них, часто возникали общественные настроения, согласно которым меньшинствам было желательно ассимилироваться. В конечном итоге в Организации Объединенных Наций возобладало мнение о том, что для работы с меньшинствами не должно существовать какого-либо конкретного механизма, и система так называемых «договоров о меньшинствах» Лиги Наций была кардинально перестроена.

25. Эти договоры часто неверно представляются как документы, закрепляющие коллективные права, которые усугубили неизбежную нестабильность межвоенного периода и, следовательно, стали одним из факторов, подготовивших почву для начала войны, если не непосредственной ее причиной. Как уже отмечали другие наблюдатели, многие из этих договоров о меньшинствах не ограничивались защитой меньшинств, а, скорее, стали первыми международными договорами по правам человека, поскольку распространяли запрет на дискриминацию или свободу выражения мнений и религии на всех жителей соответствующих государств, а не только на меньшинства³. Большинство положений этих договоров носило индивидуалистический характер, опять же вопреки тому, как они обычно изображаются.

26. Как отметил бывший начальник Секции по делам коренных народов и меньшинств Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, «эти аргументы, отголоски которых порой еще можно услышать при обсуждении прав меньшинств, в 1948 году имели

² В различных документах Организации Объединенных Наций одобряется определение, предложенное докладчиком Франческо Капоторти в 1976 году. См., например: УВКПЧ, «Меньшинства в международном праве», URL: <https://www.ohchr.org/RU/Issues/Minorities/Pages/internationallaw.aspx>.

³ Fernand de Varennnes and Elżbieta Kuzborska, “Minority language rights and standards: definitions and applications at the supranational level” in *The Palgrave Handbook on Minority Languages and Communities* (London, Palgrave Macmillan, 2019).

поддержку большинства, и предложенные Отделом по правам человека Секретариата Организации Объединенных Наций и другими структурами положения о правах меньшинств для Всеобщей декларации прав человека в конечном счете были отклонены»⁴.

2. Многочисленные предложенные варианты определения

27. Определение меньшинства, предложенное Франческо Капоторти, иногда представляется как единственное существующее в Организации Объединенных Наций (см. [E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1](#)), что объясняет, почему на него по-прежнему ссылаются, хотя оно и было отклонено Комиссией по правам человека. Если говорить совсем точно, то работа г-на Капоторти представляла собой более общее исследование по вопросу о правах меньшинств в соответствии со статьей 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Первая целенаправленная попытка дать определение понятию меньшинства для целей этого договора, предпринятая после его вступления в силу, была осуществлена по просьбе Комиссии по правам человека почти через 10 лет после представления доклада Капоторти канадским судьей Джулсом Дешеном (см. [E/CN.4/Sub.2/1985/31](#)), но попытка г-на Дешена также отнюдь не была ни первой, ни последней.

28. В зависимости от того, что считать определением, можно отметить значительное число определений, формулировок и описаний, представленных в период 1947–2010 годов различными органами Организации Объединенных Наций, назначенными экспертами, комитетами, комиссиями и подкомиссиями⁵. (Наиболее важные выдержки содержатся в дополнительных материалах к настоящему докладу, касающихся вариантов определения и описания термина «меньшинство» структурами системы Организации Объединенных Наций⁶.)

29. В разное время предлагались и другие определения, например те, которые были представлены рядом государств-членов по просьбе Генерального секретаря во исполнение резолюции 14 А (XXXIV) Комиссии по правам человека от 6 марта 1978 года после того, как было отклонено определение Капоторти, в частности предложения Греции, Германии и Канады (см. [E/CN.4/1987/WG.5/WP.1](#), пп. 12–16).

30. Большое количество предложений свидетельствует о наличии сильных разногласий и расхождений во мнениях как в отношении того, кто является обладателем признаваемых за меньшинствами прав, так и в отношении характера и объема этих прав. Для простоты можно отметить, что имелись значительные расхождения, в частности следующие:

а) между государствами, придерживавшимися сугубо индивидуалистического подхода к правам человека, которые не желали признавать права, связанные с какой-либо группой и стремились полностью отказаться от подхода, основанного на договорах Лиги Наций о меньшинствах, и государствами,

⁴ Antti Korkeakivi, “Beyond adhocism: advancing minority rights through the United Nations” in *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary*, Rainer Hofmann and others, eds. (Brill Nijhoff, 2018).

⁵ Частичный перечень предложений см. в документе [E/CN.4/1987/WG.5/WP.1](#).

⁶ URL: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160_Definitions_Descriptions.docx.

которые считали необходимым принять конкретные меры, признав системное неравенство, с которым сталкиваются многие меньшинства⁷;

b) среди государств, которые рассматривали проводимые Организацией Объединенных Наций дебаты о правах меньшинств как часть конфронтации в рамках холодной войны: многие западные демократические государства автоматически опасались, что Союз Советских Социалистических Республик и его союзники попытаются выдать себя за защитников «угнетенных» меньшинств и тем самым сделать обсуждение прав меньшинств орудием своих интересов;

c) между государствами, для идеологии которых была характерна твердая убежденность в ценности ассимиляции и в том, что для единства и стабильности страны также необходимо единство национального языка и культуры, и государствами, которые, напротив, были твердо убеждены на основании своего собственного национального опыта в том, что миру и стабильности зачастую лучше всего способствуют учет и отражение неоднородности состава населения государства.

31. Наконец, и здесь мы рискуем чрезмерно упростить ситуацию, существовал также разрыв между теми государствами, которые предпочитали минималистский подход к положению о меньшинствах в том смысле, что оно не должно предполагать коллективных требований или налагать на государства обширные обязательства, и теми, которые считали, что по крайней мере некоторые меньшинства имеют право на более широкую защиту, подобную той, которую обеспечивали договоры о меньшинствах до Второй мировой войны.

32. Отсутствие консенсуса привело к тому, что в первом не имеющем обязательной силы документе Организации Объединенных Наций по правам человека меньшинства не упоминались вовсе, однако многие по-прежнему были твердо убеждены в том, что в конечном счете этот вопрос будет решен в рамках договора по правам человека.

3. Путь к договорному положению о меньшинствах и отсутствие «формального» определения

33. Удивительно, что меньшинства практически не упоминаются в предыдущих декларациях и договорах Организации Объединенных Наций: это слово ни разу не используется в Уставе Организации Объединенных Наций, во Всеобщей декларации прав человека и даже в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, как и в любом другом договоре, предшествовавшем Международному пакту о гражданских и политических правах, который был принят в конце 1960-х годов⁸. В концептуальном плане, как представляется,

⁷ Может быть полезно отметить, что позиция первой группы была ослаблена уже на том этапе признанием того, что некоторые группы, включая женщин, детей и коренные народы, должны рассматриваться как требующие особого внимания.

⁸ Вопреки распространенным заблуждениям, статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах — это не единственное положение договора Организации Объединенных Наций, в котором говорится о меньшинствах. В статьях 17 d) и 30 Конвенции о правах ребенка также упоминаются дети из числа меньшинств, имеющие особые права, как и в разделе 5 c) Конвенции Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) 1960 года о борьбе с дискриминацией в области образования. Следует отметить, что в этом раннем договоре ЮНЕСКО упоминается только термин «национальные меньшинства», более широко используемый в европейских контекстах, тогда как в статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах речь идет не о национальных меньшинствах, а о языковых, религиозных или этнических. Конвенция о правах ребенка также не содержит ссылки на национальные меньшинства и более тесно связана со статьей 27 Пакта, в

существовало два основных камня преткновения: кто может быть отнесен к меньшинствам для целей любого будущего положения о меньшинствах и каков объект или, точнее, содержание прав, на которые могут претендовать меньшинства? Однако после 1947 года всегда реализовывался процесс, в результате которого в каждый принимаемый договор включалось положение о меньшинстве, несмотря на то, что во Всеобщую декларацию 1948 года такое положение включено не было⁹.

34. Редакционный комитет по Всеобщей декларации прав человека внес первое предложение в отношении положения о меньшинствах, которое было разработано под значительным влиянием подходов, содержащихся в договорах Лиги Наций о меньшинствах (см. E/CN.4/21, приложение F, ст. 36):

«в государствах, где проживает значительное число представителей иной расы, языка или религии, чем большинство населения, лица, принадлежащие к таким этническим, языковым или религиозным меньшинствам, имеют право, в той мере, в какой это совместимо с общественным порядком, создавать и содержать свои школы и культурные или религиозные учреждения и использовать свой собственный язык в печати, в публичных собраниях и в судах и других органах государственной власти».

35. Редакционный комитет, однако, счел, что в силу своей «высшей важности» это положение требует более тщательного изучения и принятия решения Комиссией по правам человека и что некоторые вопросы необходимо передать на рассмотрение самой Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (там же). Затем Подкомиссия поручила четырем своим членам обобщить ее обсуждения и предложения и в итоге выдвинула еще одно предложение (см. E/CN.4/52 и E/CN.4/52/Corr.1, разд. I, ст. 36):

«в государствах, населяемых четко определенными этническими, языковыми или религиозными группами, которые явно отличаются от остального населения и желают особого обращения, принадлежащие к таким группам лица имеют право создавать и содержать свои школы и культурные или религиозные учреждения и использовать свой язык и письменность в печати, в публичных собраниях и в судах и других органах государственной власти, если они того пожелают, в той мере, в какой это совместимо с общественным порядком и безопасностью».

36. Очевидно, что между этими двумя ранними версиями существуют заметные противоречия как с точки зрения того, кого следует относить к меньшинствам, так и с точки зрения характера и объема их прав¹⁰. Более позднее

которой говорится об «этнических, религиозных или языковых меньшинствах или лицах из числа коренного населения».

⁹ Вместе с тем некоторые государства (в частности, Советский Союз, Югославия и Дания) настолько активно настаивали на том, что положение меньшинств должно быть отдельно отражено в будущем договоре о правах человека, что в части С резолюции о Международном билле о правах человека, касающейся принятия Всеобщей декларации прав человека, Подкомиссии было поручено подвергнуть вопрос о меньшинствах всестороннему изучению для того, чтобы Организация Объединенных Наций могла принять эффективные меры для защиты расовых, национальных, религиозных или языковых меньшинств (резолюция 217 (III) С Генеральной Ассамблеи).

¹⁰ У этих разногласий также была политическая подоплека, которая выходит за рамки настоящего доклада. Обсуждение включения положения о меньшинствах во Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах проходило в тот период истории, когда предложения, касающиеся меньшинств, подвергались критике посредством характерной риторики в духе холодной войны и когда опасения по поводу возможной «балканизации» страны в результате предоставления прав этническим группам сочетались со страхом «советизации». Таким образом, некоторые

предложение носит значительно более ограничительный характер, чем первоначальное: слово «меньшинство» полностью исчезло и заменено «группами» граждан, а ряд субъективных соображений и других требований, не содержащихся в первоначальном проекте, усложняют и обуславливают любые требования в отношении прав: теперь меньшинства должны «желать особого обращения» и «явно отличаться» от большинства, а их права обусловлены такими критериями, как «если они того пожелают» и «в той мере, в какой это совместимо с общественным порядком и безопасностью». Во втором варианте также более не упоминаются религиозные учреждения и устанавливается условие, согласно которому меньшинства должны явно отличаться от остальной части населения.

37. Вышеуказанные различия являются свидетельством постоянных трудностей (сохранившихся как до, так и после принятия статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах), с которыми при разработке Всеобщей декларации было связано достижение любых договоренностей относительно того, кто именно может претендовать на принадлежность к меньшинству, а также того, что это означает с точки зрения прав. В первую очередь именно эти споры о том, насколько широким должно быть положение о меньшинствах (кого можно отнести к меньшинствам) и насколько «глубоким» оно должно быть (какого масштаба меры предусматриваются для защиты таких групп), привели к тому, что консенсус относительно определения меньшинства стал столь труднодостижимым.

38. В 1951 году Подкомиссия представила Комиссии проект резолюции, содержащий более четкое и более узконаправленное определение (см. [E/CN.4/641-E/CN.4/Sub.2/140](#), приложение I, резолюция II), включив следующие формулировки с предупреждением о том, что в каждом случае следует принимать во внимание многие сложности:

- i. термин меньшинство охватывает лишь те негосподствующие группы населения, которые имеют и стремятся сохранить прочно установившиеся этнические, религиозные или языковые традиции и свои характерные особенности, ясно отличающие их от остального населения;
- ii. такие меньшинства должны, как правило, состоять из числа лиц, которое само по себе достаточно для того, чтобы сохранить присущие ему традиции или характерные особенности;
- iii. такие меньшинства должны быть лояльными по отношению к государству, к числу граждан которого они принадлежат.

39. Среди прочего, некоторые члены Комиссии сочли это определение слишком узким (оно ограничивается гражданами, которые должны продемонстрировать свою «лояльность» государству), что означает, что это определение также не было принято, как и ни одно из других, предложенных в последующие десятилетия.

4. Отсутствие консенсуса в отношении меньшинств и их прав

40. В дополнение к уже упомянутым колебаниям не прекращается спор, пускай и не всегда явный, между двумя конкурирующими концепциями защиты меньшинств: более широкой концепцией, способной охватить более широкий

государства, в частности Франция и Соединенные Штаты Америки, в основном выступали против индивидуалистических прав человека, не делая уступок для уязвимых групп, таких как меньшинства, в ответ на то, что Советский Союз, как им представлялось, использовал дискуссии о правах меньшинств в своих интересах. См. Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford, Clarendon Press, 1991), p. 135.

круг лиц (неграждане, мигранты, жители), но предусматривающей более тонкий слой прав в отношении языка, религии или культуры; и концепцией, рассчитанной на более узкий круг правообладателей, часто ассоциируемых с понятием традиционных или национальных меньшинств, но имеющих право на более широкие и «глубокие» права на защиту. Разумеется, к этому следует добавить немалое число государств, которые не склонны признавать какие-либо права меньшинств сверх общих индивидуалистических норм в области прав человека или даже отрицают существование языковых, религиозных или этнических меньшинств в пределах своих границ. Эти конкурирующие представления и мнения в той или иной мере существуют и по сей день, хотя в некотором смысле разъяснения толкования статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, данные Комитетом по правам человека в его правовой практике, и толкование формулировки этого положения в соответствии с международным правом согласно Венской конвенции о праве международных договоров приводят к одному и тому же достаточно четкому и недвусмысленному ответу.

5. Наброски определения меньшинства: выбор, сделанный при разработке статьи 27 Международного пакта

41. В рамках общего правила слову «меньшинство» следует придать его обычное значение «в [его] контексте, а также в свете объекта и целей договора», тогда как «специальное значение придается термину в том случае, если установлено, что участники имели такое намерение»¹¹. Обширные дискуссии и отсутствие согласия свидетельствуют об отсутствии у этого термина «специального значения», которое можно было бы вывести из многочисленных предложенных определений и описаний или широких дискуссий и проектов предложений, представляющих собой подготовительные материалы к тому тексту, который в конечном итоге стал статьей 27 Международного пакта о гражданских и политических правах¹².

42. Вместе с тем формулировка статьи 27 имеет большое значение в том смысле, что она представляет собой отход от некоторых ограничений, предусмотренных во многих ранее принятых определениях и описаниях того, какие группы следует относить к меньшинствам, а также существенно изменяет характер и объем прав, на которые они могут претендовать. Что касается первого, то в самом этом положении отвергается понятие национального меньшинства, столь часто встречаемое в европейском контексте и европейской истории.

43. С самого начала было бы полезно подчеркнуть, что термин «меньшинство» не имеет смысла, если только не связывается с каким-либо отличительным признаком: меньшинством могут быть лица другого пола, приверженцы другой политической идеологии или обладатели иной сексуальной ориентации. Даже люди с голубыми глазами могут утверждать, что являются «меньшинством» в популяции, где у большинства людей карие глаза. Обычное значение термина «меньшинство», по крайней мере на большинстве языков, — это количественная характеристика, если не указано иное¹³.

¹¹ Венская конвенция о праве международных договоров, ст. 31.

¹² Хотя основное внимание в работе Alexandre Duchêne, *Ideologies across Nations: The Construction of Linguistic Minorities at the United Nations (Language, Power and Social Progress)* (Berlin and New York, Mouton de Gruyter, 2008) уделяется языковым меньшинствам, в ней можно найти подробный и информативный обзор различных предложений и дискуссий по вопросу об определении меньшинства, в частности см. pp. 171–180 и 218–229.

¹³ См., например, определение слова minority («меньшинство») в словаре Oxford Advanced American Dictionary:

44. Поэтому, если речь идет о попытке определить, кто относится к меньшинствам, употребление этого термина вне контекста бесполезно и вводит в заблуждение. Если оставить в стороне все дискуссии, разногласия и несогласие, имевшие место на момент подготовки этого положения, отправной точкой для определения значения меньшинства в соответствии с этим договором по правам человека является рассмотрение используемых терминов в их обычном значении. Этот первый шаг является первым свидетельством «сделанного выбора», поскольку формулировка статьи 27 Пакта значительно отходит от многих требований, ограничений и субъективных элементов, которые содержались в предыдущих документах:

а) во-первых, в самом начале положения задается контекст, в котором должно определяться меньшинство: «В тех странах, где существуют [...] меньшинства»;

б) во-вторых, в нем разъясняется, что это положение касается не «всех» меньшинств, а только языковых, религиозных или этнических. Таким образом, происходит отход от более ранних формулировок, в которых, в частности, иногда упоминались расовые или национальные меньшинства;

с) в-третьих, в нем полностью исключаются более субъективные требования, которые содержались в более ранних предложениях, включая условия, согласно которым меньшинство должно заслужить соответствующие права: продемонстрировать «лояльность», быть «негосподствующим», «некоренным» или «желать сохранить» свою самобытность. Ни один из указанных критериев не сохранен в формулировке этого юридически обязательного положения;

д) в-четвертых, речь идет об индивидах («лицах»), а не о группах;

е) наконец, как представляется, в нем также намеренно опущены другие ограничительные условия, которые предлагались, включая необходимость быть гражданином или постоянным жителем соответствующей страны либо традиционным меньшинством или представителем иной группы, имеющей продолжительное присутствие в государстве. Этот последний аспект, как отмечают многие, достаточно очевиден, поскольку формулировка этого положения в ее обычном смысле соответствует статье 31 Венской конвенции о праве международных договоров: используются слова «[всем] лицам... с другими членами их группы», а не термин «граждане», который встречается в договорах, наделяющих соответствующими правами лишь эту категорию лиц.

45. Основной момент, который следует вынести из вышеизложенного,— это то, что при рассмотрении в своем историческом контексте термин «меньшинство», употребленный в окончательной редакции статьи 27, является расширительным в том смысле, что он исключает все другие ранее предложенные ограничения по кругу лиц, которые могут осуществлять соответствующие права, кроме того, что не упоминается категория национальных меньшинств. Представленное выше толкование представляет собой текстуальное прочтение юридического положения, поэтому было бы полезно отметить, что вышеописанное значение не является ни двусмысленным, ни неясным и не приводит к явно

1. Меньшая часть группы; менее половины людей или предметов в составе большой группы.
2. Небольшая группа в местном сообществе или стране, отличающаяся по признаку расы, религии, языка и т. д.

Права этнических/расовых меньшинств.

Языки меньшинств.

Крупное немецкоязычное меньшинство на востоке страны.

абсурдным или неразумным результатам¹⁴. В то же время это значение является ясным и широким: оно гарантирует определенные права всем находящимся в государстве лицам, принадлежащим к языковому, религиозному или этническому меньшинству, без каких-либо других требований или предварительных условий, в рамках международного права, на основе «обычного значения, которое следует придавать терминам в их контексте, а также в свете объекта и целей договора». Следует отметить, что обычное значение этих терминов расходится с тем, что предлагалось как г-ном Капоторти, так и г-ном Дешеном, когда им было поручено уточнить содержание статьи 27 Пакта или определение меньшинства в 1976 и 1985 годах соответственно. Последние события, в особенности толкование понятия меньшинства самим Комитетом по правам человека как экспертным договорным органом, уполномоченным Советом по правам человека применять статью 27, как представляется, подтверждают изложенное понимание того, кого следует относить к меньшинствам.

6. Правовая практика Совета по правам человека и его подход к статье 27 и понятию меньшинства

46. С 1970-х годов, когда предпринимались вышеописанные попытки уточнить, кто именно относится к меньшинствам, сформировалась определенная правовая практика самого Комитета по правам человека, что стало немаловажным фактором в толковании понятия меньшинства, поскольку в определенном смысле именно Комитет должен быть органом, несущим конечную ответственность за разъяснение содержания и концептуального наполнения статьи 27. Спустя почти 40 лет после принятия Комитетом своих первых соображений по статье 27 в 1981 году¹⁵, а также после принятия им замечания общего порядка по этому положению и своей судебной практике, Комитет в последние годы вновь подтвердил, что именно текстуальное прочтение этого раздела договора в соответствии с обычным значением терминов, предусмотренное в качестве отправной точки при толковании положений международного права, судя по всему достаточно четко отражает то, что можно назвать рабочим пониманием или определением понятия меньшинства.

47. Однако именно с 1990-х годов Комитет начал наиболее активно принимать соображения по все большему числу сообщений, касающихся статьи 27. Это позволило Комитету представить к 1994 году в своем замечании общего порядка следующее описание того, кого он считает представителями языковых, религиозных или этнических меньшинств:

5.1. Из формулировки статьи 27 следует, что к числу лиц, имеющих право на защиту, относятся лица, принадлежащие к той или иной группе и пользующиеся общей культурой, религией и/или языком. Эта формулировка также свидетельствует о том, что лица, имеющие право на защиту, необязательно должны быть гражданами государства-участника. В этой связи существенное значение также имеют обязательства, вытекающие из статьи 21), поскольку государство-участник в соответствии с положениями этой статьи обязано обеспечивать всем лицам, находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией, закрепленные в Пакте права, за исключением тех прав, которые совершенно четко относятся к его гражданам, — например, политические права по статье 25. Поэтому государство-участник не может распространять права по статье 27 только на своих граждан.

5.2. Статья 27 предоставляет права лицам, принадлежащим к меньшинствам, которые «существуют» на территории государства-участника.

¹⁴ См. Венскую конвенцию о праве международных договоров, ст. 32.

¹⁵ Сообщение № 24/1977, *Lovelace v. Canada*, соображения, принятые 30 июля 1981 года.

Учитывая содержание и объем прав, предусмотренных в этой статье, нет смысла определять, какая степень постоянного пребывания подразумевается под словом «существуют». Эти права сводятся к тому, что лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не должно быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и говорить на своем языке. Эти лица могут не являться ни подданными или гражданами, ни постоянными резидентами данной страны. Так, трудящимся-мигрантам и даже приезжим, находящимся на территории государства-участника и принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в осуществлении этих прав. Как и все другие лица, находящиеся на территории государства-участника, они будут в связи с этим обладать общими правами, например правом на свободу ассоциации и выражения своего мнения. Существование этнических, религиозных или языковых меньшинств на территории данного государства-участника не зависит от решения этого государства-участника, а должно устанавливаться на основе объективных критериев¹⁶.

48. Вышеприведенное описание того, кто относится к меньшинствам, можно резюмировать следующим образом:

- a) используемые критерии объективны, основаны на фактах и не зависят от признания со стороны государства;
- b) отсутствуют какие-либо субъективные ограничения, будь то касающиеся желания сохранить свою самобытность или негосподствующего положения в какой-либо конкретной области;
- c) включены все лица, принадлежащие к этническому, религиозному или языковому меньшинству в данном государстве, независимо от их правового статуса или продолжительности связи с государством. Доказывать гражданство или продолжительность связи с государством не требуется;
- d) обладателями прав по статье 27 являются отдельные лица, даже если соответствующие интересы носят коллективный характер;
- e) существование этнического, религиозного или языкового меньшинства не определяется государством и не зависит от какой-либо формы признания. Оно устанавливается по объективным критериям.

49. Показательно также, что опущено в этом замечании общего порядка: в него не включены требования, которые содержались в некоторых из предыдущих предложенных определений или описаний и которые ограничили бы круг лиц, наделяемых правами по статье 27, более узкими группами, объединенными общей культурой, религией и/или языком; нет также необходимости демонстрировать лояльность государству или негосподствующее положение, равно как и не требуется демонстрировать какую-либо субъективную привязанность к своей культуре, религии или языку. Подход, предложенный в замечании общего порядка, можно охарактеризовать как, возможно, один из самых широких и всеохватных: все лица, принадлежащие к одной из трех перечисленных категорий меньшинств, имеют право требовать соблюдения прав, предусмотренных статьей 27, «даже» трудящиеся-мигранты или лица, временно находящиеся на территории страны. Этот подход не носит ограничительного характера в том смысле, что не требует наличия какой-либо связи с государством или любых других субъективных или иных требований.

¹⁶ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 23 (1994) о правах меньшинств.

50. Практика Комитета по правам человека, в свою очередь, в целом логически согласуется таким понятием о меньшинстве. Как и в период начиная с 1947 года, за прошедшее время различные стороны как в рамках Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами высказывали противоречащие друг другу мнения; некоторые противоречивые мнения были выражены и в сообщениях непосредственно Комитета по правам человека.

51. Следует также отметить, что число сообщений, на основании которых были приняты соображения по статье 27, не является особенно большим. Одна из основных причин заключается в том, что многие сообщения, касающиеся меньшинств, никогда не рассматриваются по существу в рамках статьи 27, поскольку подпадают под действие других стандартов в области прав человека. Например, вопросы, касающиеся религиозных меньшинств, часто рассматриваются и решаются только со ссылкой на такие права, как свобода религии или убеждений или запрет дискриминации на основе религии, и никогда не доходят до стадии рассмотрения в рамках статьи 27¹⁷.

52. Однако все эти сообщения, как представляется, согласуются с описанием меньшинства, приведенным в замечании общего порядка. Кроме того, они добавляют дополнительные элементы к определению того, кто может считаться представителем меньшинства согласно статье 27, которые подразумевались, если не были прямо выражены в замечании общего порядка. Эти элементы можно вкратце изложить следующим образом:

а) коренные народы могут составлять языковые, религиозные или этнические меньшинства в государствах, в которых они находятся. Большая часть правовой практики Комитета по статье 27 касается коренных народов. Это означает, что лица, принадлежащие к группам коренного населения, в некоторых странах могут также оказаться членами культурного, религиозного и/или языкового количественного меньшинства¹⁸;

б) «территория», которую следует учитывать при определении того, является ли та или иная группа языковым, религиозным или этническим меньшинством, — это государство в целом, а не одна из его территориальных единиц¹⁹;

с) один из объективных критериев (если не главный) для определения того, является ли та или иная группа меньшинством в государстве, — количественное соотношение. Меньшинство на территории государства — это группа, которая не является большинством. С объективной точки зрения это значит, что

¹⁷ См., например, сообщение № 694/1996, *Waldman v. Canada*, соображения, принятые 3 ноября 1999 года, по вопросу о финансировании школ для еврейского меньшинства, и сообщение № 1621/2007, *Raihan v. Latvia*, соображения, принятые 28 октября 2010 года, по вопросу, связанному с представителем русскоязычного меньшинства.

¹⁸ См. в частности, сообщение № 511/1992, *Lansman et al. v. Finland*, соображения, принятые 26 ноября 1994 года, и сообщение № 167/1984, *Ominayak and Lubicon Lake Band v. Canada*, соображения, принятые 26 марта 1990 года.

¹⁹ Сообщения №№ 359/1989 и 385/1989, *Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada*, соображения, принятые 31 марта 1993 года (CCPR/C/47/D/359/1989 и 385/1989/Rev.1), п. 11.2:

«[В] данном положении говорится о меньшинствах в государствах; как и при любом упоминании «государства» или «государств» в положениях Пакта, речь здесь идет о ратифицировавших его государствах. Далее, в статье 50 Пакта говорится, что его постановления распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий. Соответственно, меньшинства, о которых говорится в статье 27, являются меньшинствами в рамках такого государства, а не меньшинствами в рамках определенной провинции. Группа может составлять большинство в определенной провинции, но при этом оставаться меньшинством в государстве и, таким образом, иметь права, предусмотренные статьей 27».

та или иная этническая, религиозная или языковая группа составляет менее половины населения страны²⁰.

53. Эти соображения, принятые в рамках правовой практики, собственное замечание общего порядка Комитета и формулировка статьи 27, толкуемая в соответствии с нормами Венской конвенции о праве международных договоров с учетом истории обсуждения, описания и определения понятия меньшинства на протяжении десятилетий, обеспечивают необходимый фундамент для выработки четкого рабочего определения. Исходя из всего вышесказанного, Специальный докладчик в рамках своего мандата по поощрению полного и эффективного осуществления прав меньшинств будет также использовать и популяризировать следующую концепцию меньшинства как в Организации Объединенных Наций, так и при осуществлении своей деятельности:

«этническим, религиозным или языковым меньшинством является любая группа лиц, составляющая менее половины населения на всей территории государства, члены которой имеют общие культурные, религиозные или языковые характеристики или разделяют сочетание любых из этих характеристик. Человек может свободно принадлежать к этническому, религиозному или языковому меньшинству, независимо от гражданства, постоянного проживания, официального признания или какого-либо иного статуса».

IV. Выводы и рекомендации

54. В настоящем докладе Специальный докладчик рассмотрел некоторые события, связанные с его тематическими приоритетами, а также некоторые проблемы, которые необходимо решить в связи с этими приоритетами, включая вызывающую тревогу ситуацию, которая может привести к гуманитарному кризису и дестабилизации, а именно — ситуацию, в которой миллионы людей в Индии могут оказаться «иностранцами» перед лицом закона и, как следствие, не рассматриваться в качестве граждан, став, таким образом, апатридами.

55. Кроме того, Специальный докладчик отметил ряд важных инициатив, таких как организация региональных форумов по тематическим приоритетам в рамках его мандата по содействию осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, а также по изучению путей и средств преодоления существующих препятствий на пути полного и эффективного осуществления прав лиц, принадлежащих к меньшинствам.

56. Специальный докладчик предложил концептуальную основу для уточнения того, что представляет собой меньшинство, с опорой на историю и состав основных положений Организации Объединенных Наций, касающихся меньшинств, с тем чтобы избежать несоответствий, неопределенности и даже противоречий, которые в настоящее время существуют в рамках учреждений Организации Объединенных Наций и между ними, а также между многими государствами — членами Организации Объединенных Наций. Сохранять ситуацию, при которой отсутствует общее понимание того, кто относится к меньшинствам, недопустимо, поскольку это может

²⁰ Ibid.: «Группа может составлять большинство в определенной провинции, но при этом оставаться меньшинством в государстве и, таким образом, иметь права, предусмотренные статьей 27. Англоговорящие граждане Канады не могут считаться языковым меньшинством».

нанести ущерб интересам меньшинств, вызывая сомнения в том, кто может претендовать на защиту своих прав в отношении своей культуры, религии или языка. Это привело к довольно анархической ситуации, как очевидно из некоторых ответов структур Организации Объединенных Наций, которые занимают весьма разнонаправленные, непоследовательные, а порой даже противоречивые и ограничительные позиции в отношении того, кто считается меньшинством²¹.

Рекомендации

57. Специальный докладчик предлагает УВКПЧ, структурам Организации Объединенных Наций и государствам-членам поддерживать региональные форумы по вопросам меньшинств и вести совместную работу по их организации, с тем чтобы дополнять и обогащать работу и рекомендации Форума по вопросам меньшинств за счет представления материалов и соображений, которые в большей степени учитывают контекст и являются более доступными для заинтересованных сторон в других регионах.

58. Специальный докладчик призывает УВКБ, Генерального секретаря, Генеральную Ассамблею и Совет по правам человека в срочном порядке, ввиду опасности и масштабов назревающего кризиса в Ассаме (Индия), в результате которого миллионы представителей меньшинств вскоре будут считаться иностранцами, перестанут рассматриваться как граждане и, возможно, окажутся апатридами, рассмотреть вопрос о незамедлительном начале обсуждения этой проблемы с правительством Индии в целях защиты прав соответствующих лиц и предотвращения ситуации, которая легко может стать угрозой для регионального мира и безопасности.

59. Специальный докладчик предлагает структурам Организации Объединенных Наций принять к сведению следующее рабочее определение понятия меньшинства в соответствии со статьей 27 Международного пакта о гражданских и политических правах и правовой практикой и замечаниями Комитета по правам человека относительно того, кто считается представителем меньшинства, с тем чтобы принять и более последовательно применять общий подход и концепцию и тем самым более эффективно обеспечивать полное и эффективное осуществление прав лиц, принадлежащих к меньшинствам:

«этническим, религиозным или языковым меньшинством является любая группа лиц, составляющая менее половины населения на всей территории государства, члены которой имеют общие культурные, религиозные или языковые характеристики или разделяют сочетание любых из этих характеристик. Человек может свободно принадлежать к этническому, религиозному или языковому меньшинству, независимо от гражданства, постоянного проживания, официального признания или какого-либо иного статуса».

60. В этой связи Специальный докладчик рекомендует, в частности, УВКПЧ, другим структурам Организации Объединенных Наций, договорным органам и мандатариям специальных процедур проанализировать, каким образом они публично описывают критерии отнесения к меньшинству, и заменить свои подходы подходами Специального докладчика и Комитета

²¹ В дополнительных материалах к настоящему докладу приводится ряд примеров таких расхождений в толковании понятия меньшинства, которые имеют место даже в рамках одной структуры Организации Объединенных Наций; эти материалы доступны по адресу https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160_UN_Responses.docx.

по правам человека, с тем чтобы избежать путаницы и противоречий в рамках Организации Объединенных Наций. В частности, он настоятельно призывает избегать использования определений, которые ранее отвергались Комиссией Организации Объединенных Наций по правам человека.

61. Так, Специальный докладчик предлагает сети Организации Объединенных Наций по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств принять к сведению мнения Специального докладчика и Комитета по правам человека относительно понятия меньшинства и по мере необходимости использовать их концепцию и данное Специальным докладчиком рабочее определение в своей деятельности и публикациях.
