



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
26 January 2023
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Пятьдесят вторая сессия

27 февраля — 31 марта 2023 года

Пункт 3 повестки дня

Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие

**Укрепление и всесторонний учет защиты прав
меньшинств в Организации Объединенных Наций:
оценка осуществления Декларации о правах лиц,
принадлежащих к национальным или этническим,
религиозным и языковым меньшинствам****

**Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств
Фернана де Варена**

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросам меньшинств Фернан де Варен приводит обзор работы, проведенной с момента представления его предыдущего доклада (A/HRC/49/46), и мероприятий в ознаменование тридцатой годовщины принятия Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. В нем также содержится тематический доклад о продвижении вперед в плане признания и защиты прав меньшинств в Организации Объединенных Наций, в котором Специальный докладчик проводит критический обзор и оценку осуществления Декларации с момента ее принятия. Присоединяясь к замечаниям Генерального секретаря Антониу Гутерриша о том, «что спустя тридцать лет мир отстает от заявленных целей Декларации. Значительно отстает. Мы имеем дело не с пробелами, а с откровенным бездействием и халатностью в деле защиты прав меньшинств», Специальный докладчик указывает на слабый или незначительный прогресс на институциональном уровне в Организации Объединенных Наций в деле укрепления защиты меньшинств в сравнении с другими маргинализированными группами. Он излагает широко распространенное мнение большинства борцов за права меньшинств и представителей меньшинств о настоятельной необходимости всестороннего учета вопросов защиты прав меньшинств в деятельности Организации Объединенных Наций и дальнейшей разработки механизмов для обеспечения более эффективной защиты прав меньшинств, как это все чаще происходит в отношении других маргинализированных

* Переиздано по техническим причинам 6 марта 2023 года.

** На основании достигнутой договоренности настоящий доклад издается позднее предусмотренного срока его публикации в связи с обстоятельствами, не зависящими от представляющей доклад стороны.



групп. В рекомендациях, получивших широкую поддержку в ходе региональных форумов Специального докладчика и Форума по вопросам меньшинств, государствам предлагается начать работу по подготовке юридически обязывающего документа, по консолидации региональных форумов по вопросам меньшинств в рамках Организации Объединенных Наций и, среди прочего, по созданию постоянного форума и фонда добровольных взносов для меньшинств в Организации Объединенных Наций.

I. Введение

1. Мандат Специального докладчика по вопросам меньшинств был учрежден Комиссией по правам человека в ее резолюции 2005/79 от 21 апреля 2005 года и впоследствии продлевался Советом по правам человека в последующих резолюциях.
2. Нынешний Специальный докладчик Фернан де Варен был назначен Советом по правам человека в июне 2017 года и приступил к исполнению своих обязанностей 1 августа 2017 года. Мандат был продлен в 2020 году на трехлетний период Советом в его резолюции 43/8.
3. Для Специального докладчика возложение на него этого мандата — большая честь, и он благодарит Совет по правам человека за оказанное доверие. Он хотел бы также поблагодарить Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) за поддержку в выполнении мандата.

II. Деятельность Специального докладчика

4. Специальный докладчик хотел бы обратить внимание Совета по правам человека на веб-страницу мандата, где представлена общая информация о деятельности, связанной с мандатом, включая сообщения, заявления для прессы, публичные выступления, посещения стран и тематические доклады¹. Обзор деятельности мандатария в период с 1 января по 1 июля 2022 года приводится в докладе, представленном Генеральной Ассамблее на ее семьдесят седьмой сессии².
5. Специальный докладчик продолжал уделять особое внимание повышению осведомленности и информированности о проблемах меньшинств, особенно о тех, которые относятся к его тематическим приоритетам (безгражданство, образование, язык и права меньшинств, использование языка ненависти в отношении меньшинств в социальных сетях и предотвращение этнических конфликтов), среди учреждений Организации Объединенных Наций и государств-членов и, в более общем плане, среди широкой общественности и других региональных и международных организаций. Кроме того, он сосредоточил внимание на новых подходах, ориентированных на повышение доступности мероприятий в рамках мандата, в частности Форума по вопросам меньшинств, и на пробелах в усилиях по обеспечению более качественной защиты прав меньшинств в учреждениях, структурах и инициативах Организации Объединенных Наций.
6. Эта работа включала в себя три основные инициативы:
 - а) консолидация дальнейшей организации ежегодных региональных форумов по тем же темам, что и Форум по вопросам меньшинств, в сотрудничестве с Институтом Тома Лантоса и многочисленными региональными организациями меньшинств и организациями по правам человека. Результатом этой деятельности стала организация в период с 2019 года 13 региональных форумов по вопросам меньшинств, проведенных в Африке, на Ближнем Востоке, в Северной и Южной Америке, Азиатско-Тихоокеанском регионе, Европе и Центральной Азии, в которых приняли участие более 1600 человек;

¹ См. URL: www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx.

² A/77/246.

b) уточнение для целей мандата рабочего определения понятия меньшинства, а также значения и содержания четырех категорий меньшинств, признанных в документах Организации Объединенных Наций (национальные или этнические, религиозные и языковые меньшинства).

c) проведение мероприятия высокого уровня Генеральной Ассамблеи по случаю тридцатой годовщины принятия Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в ходе семьдесят седьмой сессии Генеральной Ассамблеи в Нью-Йорке, а также ряда сопутствующих мероприятий.

A. Посещение страны

7. Специальный докладчик надеется на продолжение диалога с Вануату, Индией, Иорданией, Камеруном, Кенией, Непалом, Российской Федерацией, Сирийской Арабской Республикой, Тимором-Лешти, Южной Африкой и Южным Суданом, которым он направил просьбы о посещении.

8. Во время своих визитов Специальный докладчик обращает внимание на важность борьбы с дискриминацией, изоляцией и другими нарушениями прав человека, затрагивающими особенно маргинализированные меньшинства, такие как далиты, хазары, рохинджа и рома, а также женщины из числа меньшинств, подвергающиеся двойной или тройной маргинализации, и на вопросы, касающиеся глухих и слабослышащих, которые, как пользователи языка жестов, принадлежат к языковым меньшинствам.

9. 14–25 ноября 2022 года Специальный докладчик совершил официальную поездку в Парагвай по приглашению правительства страны. Доклад о посещении страны будет представлен Совету по правам человека в 2024 году. В мае 2023 года Специальный докладчик совершит официальную поездку в Коста-Рику.

B. Сообщения

10. Специальный докладчик направлял соответствующим государствам-членам сообщения и письма о срочных мерах на основе получаемой из различных источников информации о нарушениях прав человека, совершаемых в отношении национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств. Эти сообщения и ответы на них находятся в общем доступе.

11. В 2022 году Специальный докладчик направил в общей сложности 70 сообщений. Из общего числа сообщений 64 представляли собой заявления о нарушениях, а 6 — письма с комментариями и выражением обеспокоенности относительно конкретных законов, политики и практики. Все эти сообщения были направлены совместно с другими мандатариями специальных процедур, причем 11 из них под руководством Специального докладчика.

12. Что касается географического охвата сообщений, то они были направлены в государства Африки (3), Азиатско-Тихоокеанского региона (36), Восточной Европы (4), Западной Европы (17), Латинской Америки и Карибского бассейна (2) и другие страны (8).

C. Конференции и информационно-просветительская деятельность

13. Повышение информированности и осведомленности о правах человека меньшинств неоднократно называлось одним из важных аспектов работы Специального докладчика с момента его назначения Советом по правам человека в июне 2017 года. Соответственно, Специальный докладчик часто участвовал в конференциях, семинарах и встречах с различными правительственными и неправительственными организациями на международном, региональном и национальном уровнях во всем мире и вносил свой вклад в их работу. Он также давал

средствам массовой информации многочисленные интервью по вопросам, касающимся прав человека меньшинств.

14. В 2022 году Специальный докладчик принял участие в качестве основного или приглашенного докладчика и члена дискуссионной группы в примерно 80 мероприятиях, включая вебинары или конференции с личным участием; в их число входили открытие мероприятия высокого уровня, посвященного тридцатой годовщине принятия Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, на Генеральной Ассамблее в Нью-Йорке 21 сентября 2022 года; третье совещание в формате «круглого стола» с технологическими компаниями и компаниями социальных сетей по вопросам борьбы с языком ненависти и противодействия этому явлению; двадцать вторая конференция Альянса по борьбе с торговлей людьми (учрежденного Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)) в Вене; мероприятие, посвященное тридцатой годовщине разрешения спора между Австрией и Италией относительно Южного Тироля, в Больцано, Италия; Саммит по направлению деятельности «Время кризиса» сети Организации Объединенных Наций по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств в Коста-Рике; ежегодное совещание Федералистского союза европейских этнических сообществ; торжественное мероприятие высокого уровня Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, посвященное началу Международного десятилетия языков коренных народов; рабочее совещание по вопросам анализа, посвященное посредничеству в связанных с самоопределением конфликтах, организаторами которого выступили организация «Ресурсы примирения» и Фонд мира им. Сасакавы; мероприятие по случаю десятой годовщины со дня принятия Люблянских руководящих принципов в отношении интеграции многокультурных обществ, организованное Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств; мероприятие ОБСЕ по борьбе с языком ненависти в Вене; региональная конференция о роли религиозных лидеров и деятелей в борьбе с языком ненависти, организованная Региональным отделением УВКПЧ для Ближнего Востока и Северной Африки в Бейруте; совещание, посвященное теме преследований в Индии, организатором которого выступила Всепартийная парламентская группа Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии по предупреждению геноцида и преступлений против человечности; параллельное мероприятие, организованное Атлантическим советом совместно с организацией «Хьюман райтс уотч» и посвященное ситуации в Синьцзян-Уйгурском автономном районе; Форум по участию НПО в очередных сессиях Африканской комиссии по правам человека и народов в Гамбии; конференция, посвященная противодействию сокращению языкового разнообразия в Европе и поощрению прав национальных и языковых меньшинств, организованная совместной группой Европейского парламента по традиционным меньшинствам, национальным общинам и языкам, и международное совещание по подведению итогов в формате «круглого стола» на тему «Рома и увековечение памяти: содействие признанию темных страниц истории и исправлению их последствий, а также их влияние на настоящее».

15. В своем качестве Специального докладчика он также внес вклад в другие инициативы, например, по приглашению Специального советника Генерального секретаря по предупреждению геноцида содействовал пересмотру Общей схемы анализа вероятности совершения преступлений в форме зверства и оказывал помощь в разработке новых руководящих принципов, касающихся социального и экономического участия национальных меньшинств, для Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств.

III. Тридцатая годовщина принятия Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам

16. 21 сентября 2022 года Председатель Генеральной Ассамблеи Чаба Кёрёши открыл заседание высокого уровня в ознаменование тридцатой годовщины принятия

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

17. Это заседание стало первым подобным мероприятием высокого уровня с момента принятия Декларации 30 лет назад, и тем не менее его тональность нельзя было назвать торжественной: Генеральный секретарь Антониу Гутерриш отметил, «что спустя тридцать лет мир отстает от заявленных целей Декларации. Значительно отстает. Мы имеем дело не с пробелами, а с откровенным бездействием и халатностью в деле защиты прав меньшинств», а помощник Генерального секретаря по правам человека Илзе Бранде Кехрис заявила, что спустя 30 лет изложенные в Декларации обязательства по-прежнему не выполнены и что «необходимы безотлагательные действия со стороны государств-членов и многосторонние усилия для повышения приоритетности прав меньшинств в глобальной повестке дня», причем сама система Организации Объединенных Наций должна активизировать совместные действия в рамках всей Организации и дать обязательство осуществлять их.

18. Со своей стороны, Специальный докладчик отметил, что в Организации Объединенных Наций практически не наблюдается значительного прогресса на институциональном уровне в деле защиты меньшинств в сравнении с другими маргинализированными группами, при этом большинство борцов за права меньшинств и представителей меньшинств выражают мнение о настоятельной необходимости всестороннего учета аспекта защиты прав меньшинств в деятельности Организации Объединенных Наций и дальнейшего развития инициатив и механизмов для обеспечения более эффективной защиты прав меньшинств, как это все чаще наблюдается в отношении других маргинализированных групп.

IV. Обновленная информация о Форуме по вопросам меньшинств и о региональных форумах по вопросам меньшинств

19. В своем докладе Совету по правам человека за 2018 год Специальный докладчик указал на необходимость дополнения работы Форума по вопросам меньшинств за счет применения регионального подхода, с тем чтобы сделать Форум более доступным для меньшинств, проживающих в различных частях мира, и в большей степени отражающим региональные проблемы и условия³, а также чтобы расширить участие меньшинств, экспертов, государств и международных организаций в основном механизме обзора осуществления Декларации, которым является Форум. Такое участие направлено на содействие разработке региональных рекомендаций, касающихся отдельных прав меньшинств, ежегодно обсуждаемых на Форуме. Кроме того, эти региональные рекомендации используются в работе Специального докладчика, а также Форума в Женеве.

20. Первые шаги к применению такого подхода были сделаны в 2019 году, когда было проведено три региональных форума. В 2020 году из-за неопределенности, связанной с пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19), были проведены только два из четырех предусмотренных региональных форумов по рассмотрению приоритетной темы борьбы с языком ненависти и подстрекательством к ненависти в отношении лиц из числа меньшинств в социальных сетях. В 2021 и 2022 годах были проведены четыре региональных форума для Северной и Южной Америки, Африки и Ближнего Востока, Азиатско-Тихоокеанского региона, а также Европы и Центральной Азии. С 2019 года было проведено в общей сложности 13 региональных форумов с участием 1617 человек, в ходе которых было сформулировано 676 рекомендаций, касающихся таких вопросов, как языковые права меньшинств (2019 год), язык ненависти (2020 год), предотвращение конфликтов (2021 год) и тридцатая годовщина принятия Декларации (2022 год).

21. Проведение региональных форумов стало возможным благодаря координационной деятельности Института Тома Лантоса, а также вкладу и помощи

³ A/HRC/37/66, п. 64.

многочисленных неправительственных организаций, представителей государств и региональных и международных организаций, таких как Совет Европы, Европейский союз, ОБСЕ, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и другие.

22. Сам Форум был учрежден в 2007 году Советом по правам человека в его резолюции 6/15, а его важная роль была подтверждена в 2012 году в резолюции 19/23 Совета. Форум призван служить платформой для развития диалога и сотрудничества по вопросам, касающимся национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств, а также обогащать работу Специального докладчика тематическими вкладками и экспертными знаниями. Задача Специального докладчика — руководить работой Форума, заниматься подготовкой его ежегодных заседаний и представлять Совету доклады о тематических рекомендациях Форума. Заседания Форума проводятся ежегодно в Женеве в течение двух рабочих дней, которые отводятся для тематических обсуждений. В последние годы, до начала пандемии, Форум обычно проходил с участием более 600 человек, однако в 2020 и 2021 годах это число сократилось примерно до 400 человек, при этом в связи с пандемией был использован гибридный формат.

23. Тем не менее в 2022 году пятнадцатая сессия Форума, состоявшаяся 1–2 декабря, возобновила свою работу в очном формате, а участники, не имеющие возможности присутствовать в Женеве, могли выступить по видеосвязи. В 2022 году число зарегистрированных участников выросло почти до уровня, существовавшего до COVID-19: 580 участников из 79 стран, что свидетельствует о высоком уровне интереса к самому Форуму и важности решения связанных с меньшинствами вопросов. Темой 2022 года, в том числе для региональных форумов, стала «Тридцатая годовщина принятия Декларации: обзор, переосмысление, реформа».

24. Полный доклад о работе Форума и его рекомендации представляются Совету по правам человека отдельно.

V. Тематический доклад: продвижение вперед в плане признания и защиты прав меньшинств в Организации Объединенных Наций

A. Введение

25. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, была принята в 1992 году в связи с реорганизацией международного порядка после окончания холодной войны, распадом Советского Союза и резким увеличением числа насильственных конфликтов в различных частях мира, заметное место в которых зачастую занимали вопросы меньшинств. Именно в этот период были приняты такие глобальные и региональные документы и договоры, как Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств и Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств; в 1992 году был учрежден мандат Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств в качестве инструмента предотвращения конфликтов, а в 1993 году были приняты Копенгагенские критерии для стран, желающих вступить в Европейский союз, куда входил критерий, касающийся «стабильных институтов, гарантирующих демократию, верховенство права, права человека, уважение и защиту меньшинств». Вопрос о судьбе меньшинств был вынесен на обсуждение 30 лет назад в поддержку более ранних призывов Организации Объединенных Наций, прозвучавших в 1948 году. Важно помнить, что совершенные во время Второй мировой войны зверства в отношении евреев, рома и других меньшинств, которые привели к принятию первого договора Организации Объединенных Наций по правам человека, — о геноциде — и использование некоторых претензий, высказываемых меньшинствами, в качестве предлога для агрессии в начале глобального конфликта,

были еще свежи в памяти людей, когда Генеральная Ассамблея впервые приняла резолюцию по этому вопросу глобального масштаба⁴.

26. Тогда, 30 лет назад, большие надежды возлагались на устойчивое осуществление прав меньшинств, их прав человека, что привело бы к серьезным изменениям в жизни многих общин и миллионов людей во всем мире. Как отметил Председатель Генеральной Ассамблеи в своем выступлении на мероприятии высокого уровня, посвященного принятию Декларации, защита прав меньшинств имеет жизненно важное значение для предотвращения конфликтов, достижения устойчивого развития и осуществления прав человека⁵. Генеральный секретарь также подчеркнул, что права меньшинств представляют собой права человека, что защита меньшинств является неотъемлемой частью миссии, возложенной на Организацию Объединенных Наций, и что поощрение этих прав имеет ключевое значение для укрепления политической и социальной стабильности и предотвращения конфликтов.

27. Прозвучавшее 21 сентября 2022 года заключение Генерального секретаря о том, что «спустя тридцать лет мир отстает от заявленных целей Декларации. Значительно отстает. Мы имеем дело не с пробелами, а с откровенным бездействием и халатностью в деле защиты прав меньшинств», не внушает оптимизма. Специальный докладчик также нарисовал довольно мрачную картину, характеризующуюся ростом числа конфликтов с участием меньшинств, непропорционально высоким и все увеличивающимся уровнем использования языка ненависти, ненавистнических высказываний расистского и предвзятого характера в социальных сетях, преступлений и нападениях на почве ненависти, подпитываемых растущей нетерпимостью к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, или растущими ограничениями их прав человека, в том числе использования языков меньшинств в образовании, и ограничениями прав религиозных меньшинств, а также растущим числом лиц без гражданства в мире — в подавляющем большинстве случаев потому, что некоторые государства исключают определенные группы меньшинств из категории граждан.

28. Спустя 30 лет вопрос о том, за счет каких мер достигается прогресс в деле признания и защиты прав меньшинств в Организации Объединенных Наций, в какой степени он достигнут и имеется ли он вообще, все еще остается открытым.

В. Признание и защита прав меньшинств в Организации Объединенных Наций: менее чем блестящие результаты

29. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 1948 года заявила, что Организация Объединенных Наций не может «оставаться равнодушной к судьбе меньшинств» и что ей необходимо «принять эффективные меры для защиты расовых, национальных, религиозных или языковых меньшинств».

30. Стороннему наблюдателю вполне простительно сделать вывод о том, что Организация Объединенных Наций осталась в значительной степени равнодушной: после создания Организации Объединенных Наций не было принято ни одного договора о правах меньшинств, в то время как начиная с 1950-х годов международное сообщество начало длительный период установления стандартов в области прав человека в международном праве, о чем свидетельствуют следующие договоры, приведенные в хронологическом порядке: Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1951 года, Конвенция о статусе беженцев 1951 года, Конвенция о политических правах женщин 1952 года, Конвенция о статусе апатридов 1954 года, Дополнительная конвенция об упразднении рабства,

⁴ В 1948 году Генеральная Ассамблея в своей резолюции заявила, что Организация Объединенных Наций не может «оставаться равнодушной к судьбе меньшинств» и что ей необходимо «принять эффективные меры для защиты расовых, национальных, религиозных или языковых меньшинств». См. резолюцию 217 (III) С Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года.

⁵ См. URL: <https://media.un.org/en/asset/k1s/k1sd1c79hy>.

работоторговли и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1956 года, Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда (№ 105), Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года, Международная конвенция о гражданских и политических правах 1966 года, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 года, Конвенция 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) (№ 143), Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года, Конвенция о правах ребенка 1989 года, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года и Конвенция о правах инвалидов 2006 года.

31. Этот перечень международных юридически обязывающих документов распространяется на значительное число маргинализированных групп, в частности на людей с инвалидностью, трудящихся-мигрантов, детей, женщин и лиц без гражданства. Другие категории, например коренные народы и лица африканского происхождения, как известно, не входят в сферу его охвата, однако примечательно, что в 1948 году Генеральная Ассамблея четко и сразу определила меньшинства как особую группу, нуждающуюся в «эффективных мерах» по защите, в резолюции, принятой вскоре после создания Организации Объединенных Наций, тогда как коренные народы и лица африканского происхождения стали непосредственно рассматриваться значительно позже в истории Организации.

32. Декларация должна была, вероятно, стать новым началом, отчасти подтверждением настоятельной необходимости для Организации Объединенных Наций заняться вопросами, которые еще в 1948 году были названы «судьбой меньшинств», и принять эффективные меры для их защиты, способствуя пресечению резкого роста числа насильственных конфликтов и ситуаций нестабильности, а также практики использования недовольства меньшинств в качестве инструмента достижения определенных целей в значительном числе этих конфликтов⁶. Сама Декларация, в сущности, представляла собой скорее «неоконченный рассказ» и новое начало, чем всеобъемлющий комплекс мер по защите, о которых было первоначально заявлено в 1948 году.

33. Говоря кратко и рискуя чрезмерно упростить вопрос, за 30 лет после принятия Декларации Организацией Объединенных Наций было принято всего шесть действенных институциональных мер: создание в 1993 году Рабочей группы по меньшинствам, которую в 2007 году заменил Форум по вопросам меньшинств, назначение Специального докладчика по вопросам меньшинств (впервые назначен в 2005 году в качестве независимого эксперта), создание в 2012 году сети Организации Объединенных Наций по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств, запуск в 2013 году учебной Программы набора стажеров из числа представителей меньшинств для правозащитников и защитников прав меньшинств⁷ и, наконец, издание в 2013 году ориентационной записки Генерального секретаря по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств (которая во многом была оставлена без

⁶ То, насколько Декларация и многие первоначальные меры по защите меньшинств были тесно связаны с предотвращением конфликтов, не находит достаточного признания. В 1990 году Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств предложила своему норвежскому эксперту Асбьёрну Эйде провести исследование о возможных путях и средствах содействия мирному и конструктивному решению проблем, связанных с меньшинствами (E/CN.4/Sub.2/1993/34), что в свою очередь привело к созданию Рабочей группы по меньшинствам и в конечном итоге к созданию Форума по вопросам меньшинств.

⁷ Учрежденную в 2005 году Программу набора стажеров из числа представителей меньшинств нередко называют одной из «сияющих звезд» в деле выполнения обязательств УВКПЧ по обеспечению защиты меньшинств. Она представляет собой одну из трех подобных программ, тогда как двумя другими являются: Программа стипендий для лиц африканского происхождения, запущенная в 2011 году, и более ранняя Программа стипендий для представителей коренных народов, которая началась в 1997 году. В 2022 году Программа стипендий для представителей коренных народов не действовала из-за пандемии. Что касается Программы набора стажеров из числа представителей меньшинств, то она, как это ни странно и тревожно, не осуществляется с 2019 года.

внимания и предана забвению, по крайней мере в том, что касается содержащегося в ней мандата по защите меньшинств»⁸. Вместе с тем следует особо отметить разработанный по инициативе УВКПЧ Рабатский план действий 2012 года по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, в котором изложены основные обязанности религиозных лидеров по борьбе с подстрекательством к ненависти, а также принятую впоследствии Бейрутскую декларацию «Вера за права человека» 2017 года, в которой эти обязанности распространяются на весь спектр прав человека и на основе которой в 2019 году был подготовлен инструментарий #Faith4Rights, содержащий 18 обязательств по «взаимодействию с представителями различных религий и убеждений во всех регионах мира с целью содействия формированию общей, ориентированной на практические действия платформы»⁹. В учебных модулях инструментария часто упоминаются и содержатся стратегии, направленные на поощрение терпимости и инклюзии в отношении религиозных меньшинств, а также на обеспечение защиты их прав¹⁰.

34. Специальный докладчик отметил, что первые 20 лет после принятия Декларации стали своего рода наивысшей точкой в деле признания прав меньшинств в Организации Объединенных Наций и их интеграции в ее деятельность¹¹, в том числе и, возможно, в первую очередь, в связи с изданием в 2013 году ориентационной записки Генерального секретаря по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств, в которой он призвал обеспечить всесторонний учет прав меньшинств во всех основных направлениях и видах деятельности Организации Объединенных Наций, а также интеграцию мер по борьбе с дискриминацией и аспекта прав меньшинств, в том числе с помощью координационных механизмов, в работу системы Организации Объединенных Наций на глобальном, региональном и страновом уровнях. Несмотря на то, что эти и другие инициативы в то время были значимыми и заслуживающими внимания, они меркнут на фоне изменений, произошедших в отношении других маргинализированных групп.

35. В последнее время в области прав меньшинств не наблюдается никакого прогресса, скорее наоборот. Как отмечает Специальный докладчик в своем тематическом докладе о защите прав меньшинств в учреждениях, структурах и инициативах Организации Объединенных Наций, в институциональном плане Организация Объединенных Наций признала необходимость уделять особое внимание конкретным группам населения и их правам человека и выбирала определенные дни, недели, годы и десятилетия, посвящая их конкретным событиям или темам, для содействия осуществлению целей Организации, включая права человека. Десятилетия или годы, посвященные поощрению прав человека особо уязвимых или маргинализированных групп, стали обычным явлением, однако это не относится к одной группе — представителям меньшинств¹².

36. Как это ни парадоксально, несмотря на то, что принятие Декларации было напрямую и тесно связано с признанием центральной роли защиты меньшинств во многих мировых конфликтах в конце 1980-х годов и 1990-х годах, направленность деятельности и экспертный потенциал Организации Объединенных Наций по этому ключевому вопросу не претерпели изменений: в частности, в состав Резервной группы старших посредников не входит сотрудник категории специалистов, обладающий

⁸ Одним из примечательных и в некотором смысле почти уникальных изданий, достойных похвального отзыва, является *Marginalised Minorities in Development Programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit* («Справочник и практическое пособие ПРООН: участие маргинализированных меньшинств в планировании процесса развития») (Нью-Йорк, 2010 год), выпущенный Программой развития Организации Объединенных Наций в партнерстве с Независимым экспертом по вопросам меньшинств и УВКПЧ.

⁹ См. URL: www.ohchr.org/en/faith-for-rights/faith4rights-toolkit.

¹⁰ Модуль 6 по вопросам прав меньшинств. См. URL: www.ohchr.org/en/faith-for-rights/faith4rights-toolkit/module-6-minority-rights.

¹¹ A/77/246, п. 51.

¹² Там же, п. 43.

всеобъемлющим опытом в области прав меньшинств. Хотя Группа, несомненно, затрагивает в своей работе вопросы прав меньшинств, официально назначенного координатора в этой области по-прежнему не имеется. Более того, ни в информационном бюллетене на 2022 год, ни в открытом объявлении о приеме заявок на 2023 год не упоминаются права человека меньшинств несмотря на то, что большинство конфликтов в мире связаны с недовольством меньшинств или с использованием их требований в корыстных интересах. Даже в главном документе Департамента по политическим вопросам и вопросам миростроительства, содержащем обзор подхода Организации Объединенных Наций к предотвращению конфликтов и превентивной дипломатии, меньшинства не упоминаются¹³.

37. Одной из немногих заслуживающих внимания и перспективных инициатив после принятия Декларации стало издание в 2013 году ориентационной записки Генерального секретаря по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств, которая была разработана в рамках сети Организации Объединенных Наций по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств в 2012 году — год двадцатилетия принятия Декларации — и в которой определены руководящие принципы и основа для деятельности Организации Объединенных Наций в целях обеспечения всеобъемлющего и последовательного подхода Организации Объединенных Наций к этим вопросам от Центральных учреждений до региональных и страновых представительств. В соответствии с этими руководящими принципами, которые носят масштабный характер и заслуживают отдельного внимания, следует:

- a) обеспечивать, в том числе с помощью координационных механизмов, чтобы борьба с дискриминацией и права меньшинств стали неотъемлемой частью работы системы Организации Объединенных Наций на глобальном, региональном и страновом уровнях;
- b) придерживаться основанного на правах человека подхода в рамках всей деятельности Организации Объединенных Наций;
- c) применять гендерный подход при проведении всех видов аналитической работы и принятии соответствующих мер, а также противодействовать множественным и перекрестным формам дискриминации;
- d) поощрять многообразие среди сотрудников Организации Объединенных Наций, в том числе за счет осуществления планов действий по содействию многообразию;
- e) проводить образовательные мероприятия по вопросам прав человека для сотрудников Организации Объединенных Наций и других лиц с целью повышения их осведомленности о расовой дискриминации и защите меньшинств и обеспечить, чтобы в соответствующих учебных материалах Организации Объединенных Наций освещались эти вопросы;
- f) уделять особое внимание меньшинствам, которые являются наиболее маргинализированными в экономическом, политическом и/или социальном плане и права которых подвергаются особой опасности;
- g) содействовать укреплению чувства сопричастности широких слоев местного населения посредством активного, конструктивного и своевременного диалога с участием меньшинств в самых разных областях — от усилий в области развития и гуманитарной помощи до поддержания мира и миростроительства;
- h) осуществлять основанные на фактических данных меры и стратегии в самых разных сферах — от предотвращения конфликтов до развития, в том числе путем выявления различных аспектов маргинализации и содействия сбору данных о меньшинствах, включая данные переписи населения;
- i) проводить информационно-просветительские кампании и мероприятия по наращиванию потенциала с целью содействия осуществлению прав лиц из числа

¹³ Там же, п. 63.

меньшинств и укрепления пропагандистской деятельности по борьбе с расовой дискриминацией;

j) взаимодействовать и сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и региональными правозащитными механизмами, занимающимися вопросами расовой дискриминации и прав меньшинств, в том числе путем оказания поддержки в выполнении рекомендаций и содействия участию меньшинств в этих процессах;

k) вести борьбу с институциональным расизмом и системной дискриминацией путем содействия проведению реформ, способствующих расширению участия меньшинств и обеспечению полного равенства в контексте правоприменительной деятельности, трудоустройства и других ключевых областей;

l) содействовать конструктивному управлению многообразием с целью снижения напряженности, обусловленной принадлежностью к той или иной группе, в том числе принимать превентивные меры с учетом культурных особенностей, ориентированные на выявление наиболее важных факторов риска;

m) поддерживать усилия по защите языков и других элементов самобытности меньшинств в такой форме, которая способствовала бы созданию условий для межкультурного, межэтнического и межрелигиозного диалога;

n) содействовать закреплению надежных гарантий защиты от дискриминации и защиты других прав меньшинств в конституциях и других законодательных актах, а также созданию действенных механизмов их осуществления;

o) способствовать развитию всеобъемлющего диалога и участию меньшинств в процессах принятия решений и разработки политики, в том числе в мирных переговорах, процессах правосудия переходного периода, принятии решений по природоохранным вопросам, избирательных процессах и разработке конституции, а также оказывать поддержку в наращивании потенциала;

p) поддерживать усилия по предупреждению преступности, в том числе такие меры, как социально-экономическая интеграция меньшинств и меры специальной защиты для тех, кто наиболее уязвим перед лицом преступности;

q) поддерживать усилия по обеспечению равного доступа к СМИ, включая целевые программы для СМИ, потребителями услуг которых являются меньшинства, и меры по борьбе с языком ненависти;

r) повышать эффективность основанных на правах человека учебных планов, предусматривающих двуязычное образование или образование на родном языке, содействовать плюрализму и многообразию и расширять знания об истории, традициях, языке и культуре меньшинств;

s) поддерживать усилия по обеспечению того, чтобы национальные правозащитные учреждения и специализированные органы обладали ресурсами, компетенцией и потенциалом для эффективной борьбы с расовой дискриминацией и поощрения прав меньшинств.

38. Правозащитные подходы, гендерные перспективы и инициативы по борьбе с расовой дискриминацией нашли свое отражение в работе учреждений и мероприятиях Организации Объединенных Наций. Например, инициативы по борьбе с расовой дискриминацией на протяжении десятилетий являются одним из основных направлений деятельности на институциональном уровне, обретая форму многочисленных мер и инициатив — в том числе в рамках первого Десятилетия действий по борьбе против расизма и расовой дискриминации (1973–1982 годы), которое послужило основой для осуществления инициатив в Организации Объединенных Наций и способствовало проведению в 1978 году первой Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и принятию соответствующей программы действий, — для содействия осуществлению международных правовых документов, направленных на борьбу с расизмом и расовой дискриминацией. Вторая конференция состоялась в 1983 году. Ключевым событием в работе Организации Объединенных

Наций и ее участия в деятельности по борьбе с расовой дискриминацией стало, безусловно, проведение в 2001 году Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости (Дурбанская конференция), по итогам которой были приняты Декларация и Программа действий, считающиеся достижением исторического и практически всеобщего консенсуса по плану выполнения обязательств в области прав человека в целях полного искоренения расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. К числу других событий в этом направлении относятся проведение Международного десятилетия лиц африканского происхождения (2015–2024 годы), разработка программы преобразований в целях достижения расовой справедливости и равенства, не говоря уже о создании механизмов Организации Объединенных Наций, постоянных форумов и фондов добровольных взносов для борьбы с расизмом и расовой дискриминацией, постоянных форумов для лиц африканского происхождения, заключении соответствующего договора о ликвидации расовой дискриминации и так далее. В частности, Дурбанская декларация и План действий с 1997 года служат «дорожной картой» для действий в рамках Организации Объединенных Наций, содействуют расширению сферы охвата деятельности Организации Объединенных Наций за счет содержащихся в них рекомендаций по борьбе с расовой дискриминацией и способствуют координации деятельности с затронутыми общинами, а также сбору данных о них.

39. Однако никакого сопоставимого прогресса или аналогичных инициатив в интересах меньшинств не наблюдается, что совершенно не соответствует ожидаемым результатам применения руководящих принципов и осуществления рамочной программы действий Организации Объединенных Наций, изложенных в ориентационной записке Генерального секретаря. Более того, в ходе региональных форумов по вопросам меньшинств и Форума по вопросам меньшинств организации гражданского общества нередко поднимали вопрос о том, что в плане признания проблем, связанных с правами меньшинств, в том числе в самой Организации Объединенных Наций, возможно, имеет место регресс.

40. В последние годы Специальный докладчик отмечал, что термин «меньшинство» был исключен из более ранних версий важных инициатив Организации Объединенных Наций. Хотя в пункте 23 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года указаны уязвимые лица, которым в соответствии с ней должны быть предоставлены права и возможности, термин «меньшинства» был намеренно исключен из ранних вариантов перечня «тех, кто был забыт» без каких-либо объяснений, в то время как все остальные группы были в нем сохранены¹⁴. В недавно принятой «дорожной карте» на следующее десятилетие по Руководящим принципам предпринимательской деятельности в аспекте прав человека неоднократно упоминаются те, кто может подвергаться повышенному риску уязвимости, например женщины, лесбиянки, геи, бисексуальные, трансгендерные и интерсекс-люди, дети, лица с инвалидностью, представители коренных народов, лица африканского происхождения, мигранты и трудящиеся из числа беженцев. Меньшинства в ней не упоминаются. Это также не является опущением: меньшинства упоминались в ранних проектах, и упоминания о них были удалены, при этом показательно то, что в более поздние проекты были включены новые маргинализированные группы¹⁵. К сожалению, это не единственные случаи исключения термина «меньшинства» из более ранних документов или инициатив Организации Объединенных Наций, посвященных маргинализированным группам.

41. Препятствия, с которыми сталкиваются меньшинства, как представляется, в некоторых случаях распространяются на возможности гражданского общества выражать свое мнение и присутствовать в Организации Объединенных Наций, а также на оказание им со стороны Организации поддержки на институциональном уровне в целях содействия обеспечению той центральной роли, которую они сейчас в ней играют. Впервые прозвучавшие в 2003 году призывы к созданию в рамках

¹⁴ A/76/162, п. 33.

¹⁵ A/77/246, п. 68.

Организации Объединенных Наций фонда добровольных взносов для финансирования деятельности, связанной с меньшинствами, так и не были услышаны¹⁶, равно как и призывы к провозглашению международного года или десятилетия меньшинств планеты¹⁷. Возможно, такая ситуация была бы не столь затруднительной, если бы другие маргинализированные группы сталкивались с такими же препятствиями в Организации Объединенных Наций в более широком масштабе, однако в данном случае, как представляется, происходит обратное: в отношении меньшинств как маргинализированной группы, по всей видимости, не предпринимается каких-либо решительных действий, в то время как в интересах других групп были созданы фонды добровольных взносов (фонд в поддержку коренных народов, лиц африканского происхождения, детей, фонд борьбы с рабством, Фонд гендерного равенства, Целевой фонд Организации Объединенных Наций в поддержку действий по искоренению насилия в отношении женщин и т. д.), при том, что первоначальные предложения о создании этих фондов появились гораздо позже, чем об учреждении фондов для меньшинств.

42. Иными словами, меньшинства представляют собой единственную крупную группу в Организации Объединенных Наций, в отношении которой не было создано какого-либо конкретного механизма или инициативы для активизации обсуждения и защиты их прав человека, например постоянного форума или фонда добровольных взносов.

43. Некоторые наблюдатели выразили мнение о том, что в институциональном плане Организация Объединенных Наций, возможно, не продвинулась вперед в связи с нежеланием некоторых ключевых и влиятельных государств-членов заниматься вопросами меньшинств, включая утверждение прав человека для меньшинств, или даже их откровенно враждебным отношением к этому вопросу¹⁸. Вполне может быть не случайным тот факт, что до конца 2022 года организацией гражданского общества, которой на протяжении самого длительного периода — 14 лет — было отказано в предоставлении консультативного статуса при Экономическом и Социальном Совете, являлась Международная сеть солидарности общин далитов, представляющая собой неправительственную организацию меньшинства.

44. Сведения, полученные Специальным докладчиком в ответ на обращение с просьбой представить материалы для подготовки настоящего тематического доклада, а также обсуждения на региональных форумах по вопросам меньшинств в 2022 году и высказанные на них мнения, как представляется, подтверждают обеспокоенность многих меньшинств тем, что в отсутствие эффективных мер по их защите некоторые государства могут препятствовать дальнейшему прогрессу в решении вопросов меньшинств в Организации Объединенных Наций. Бывший Верховный комиссар по правам человека г-жа Мишель Бачелет покинула свой пост, не желая переназначения на второй срок по истечении срока ее полномочий в конце августа 2022 года; по мнению некоторых, это было связано с подходом к решению проблем меньшинств. С одной стороны, после посещения Синьцзян-Уйгурского автономного района Верховный комиссар и ее заявление, опубликованное по окончании визита, подверглись критике со стороны правозащитников за то, что она не смогла более решительным образом осудить лишение свободы около миллиона человек, принадлежащих в основном к уйгурским и мусульманским меньшинствам региона, и другие предположительно имевшие место грубые нарушения прав человека. Кроме того, объектом критики стала значительная задержка в опубликовании ее

¹⁶ Однако существует Специальный фонд для участия гражданского общества в Социальном форуме, Форуме по вопросам меньшинств и Форуме по вопросам предпринимательства и прав человека.

¹⁷ E/CN.4/2004/2, с. 16.

¹⁸ John Packer and Erik Friberg, "Genocide and minorities: preventing the preventable" («Геноцид и меньшинства: предотвращение предотвратимого») (London, Minority Rights Group International, 2004), p. 1: «[Некоторые государства] считают, что осуществление прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, может разжечь конфликты, и что лучший способ сохранить единство — это подавлять самобытность меньшинств, ограничивать их участие и надеяться, что их голоса утихнут по мере того, как они будут поглощены или подавлены большинством».

Управлением более общей оценки ситуации с правами человека в регионе¹⁹ — доклада, который Верховный комиссар обнародовала лишь за несколько минут до ухода со своего поста. С другой стороны, в полученных Специальным докладчиком замечаниях было высказано мнение о том, что отказ опубликовать доклад УВКПЧ по Синьцзяну, в котором содержалось гораздо больше критических замечаний и подробных сведений, чем в заявлении, вплоть до того момента, как Верховный комиссар покинула свой пост, является наглядным свидетельством того, как влиятельное государство может заставить замолчать даже учреждения Организации Объединенных Наций в условиях отсутствия более основательных мер по защите меньшинств.

45. Спустя примерно 30 лет после принятия Декларации и 75 лет после того, как Генеральная Ассамблея подтвердила в своей резолюции, что Организация Объединенных Наций не может оставаться равнодушной к судьбе меньшинств и должна принять эффективные меры для их защиты, Организация, по всей видимости, остается равнодушной, а эффективные меры так и не были претворены в жизнь: многие учреждения Организации Объединенных Наций, как представляется, проявляют безразличие к проблемам меньшинств, причем меньшинства по-прежнему в значительной степени являются «теми, кто был забыт» в Организации с точки зрения различных инициатив и мер на институциональном уровне: в интересах меньшинств не разработано ни одного договора, не создано ни одного постоянного форума²⁰, ни одного фонда добровольных взносов²¹, не провозглашено ни одного международного десятилетия или года, не обеспечен всесторонний учет их прав человека, они не упоминаются или практически не упоминаются в случаях, когда являются наиболее затронутыми той или иной проблемой или маргинализированными группами, и так далее.

46. Выражение «природа не терпит пустоты» как нельзя лучше описывает нынешнюю ситуацию. В то время как в рамках правозащитной архитектуры все еще можно — пусть и с некоторой осторожностью — принимать соответствующие меры, некоторые государства, по всей видимости, сопротивляются тому, чтобы уделять внимание проблемам меньшинств. Проявление такой болезненной реакции может быть вызвано стремлением избежать пристального внимания к тому, как они сами обращаются с меньшинствами, или тем, что они считают проблемы меньшинств сугубо внутренними и деликатными вопросами, или даже тем, что они по-прежнему придерживаются мнения, что меньшинства — это проблема, которая не должна становиться объектом внимания за пределами собственных границ государства. Каковы бы ни были причины, вакуум, образовавшийся в Организации Объединенных Наций из-за того, что Организация не уделяет больше внимания этой группе и не принимает дальнейших мер для эффективной защиты ее прав, как это происходит в отношении других маргинализированных групп, позволяет государствам «восполнять» образовавшийся пробел и с большей легкостью игнорировать проблемы меньшинств или даже использовать их в своих интересах.

47. Поскольку для меньшинств не предусмотрено такой платформы, как постоянный форум, а имеется только довольно скромный двухдневный Форум по вопросам меньшинств, проводимый в Женеве раз в год, а также нет каких-либо конкретных договорных механизмов, финансовой поддержки, оказываемой через посредство фонда добровольных взносов, или других институциональных структур, какие существуют для маргинализированных групп, то в Организации Объединенных Наций они являются в значительной степени «невидимой» группой, голоса которой практически не слышны. Более того, даже те незначительные меры, которые принимаются, кажутся второстепенными в сравнении с другими действиями; так, для проведения Форума по проблемам меньшинств не было предусмотрено значительного увеличения бюджетных ассигнований, а это означает, что в настоящее время имеется недостаток финансовых ресурсов для покрытия путевых расходов экспертов, которых следует пригласить для участия в обсуждениях. Даже одна из немногих недавно

¹⁹ См. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/2022-08-31/22-08-31-final-assessment.pdf>.

²⁰ A/77/246, п. 61.

²¹ Там же, п. 54.

принятых перспективных мер, направленных на обеспечение более полного признания и более эффективной защиты меньшинств, а также на то, чтобы их голоса были услышаны, а платформы, на которых они могут озвучивать волнующие их вопросы и предлагать конструктивные решения, стали более доступными, а именно организация региональных форумов по вопросам меньшинств для Северной и Южной Америки, Африки и Ближнего Востока, Азиатско-Тихоокеанского региона, Европы и Центральной Азии, не является постоянным элементом Организации Объединенных Наций или даже официальным видом деятельности Организации, а является инициативой Специального докладчика в качестве независимого эксперта, которая стала возможной благодаря поддержке со стороны гражданского общества, например Института Тома Лантоса. Сеть Организации Объединенных Наций по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств бездействовала и не проводила никаких заседаний в течение многих лет до 2019 года²². Даже сияющая звезда УВКПЧ, которой является Программа набора стажеров из числа представителей меньшинств, не возобновляет ежегодную практику проведения очных учебных мероприятий с 2020 года.

48. Наконец, существует огромное количество примеров отсутствия своевременных или действенных мер со стороны учреждений Организации Объединенных Наций в ответ на наиболее тяжелые кризисы в области прав человека и гуманитарные кризисы до тех пор, пока не становится слишком поздно, особенно когда это касается меньшинств, как, например, в случае с ответными мерами в отношении массового лишения свободы представителей уйгурского и мусульманского меньшинств в Синьцзяне, геноцида и преступлений против человечности в Руанде, совершенных в отношении меньшинства тутси, а в Боснии и Герцеговине — в отношении мусульманского меньшинства, массовый отказ более чем миллиону человек, принадлежащих к меньшинству рохинджа, в праве на гражданство и последующий кризис, связанный с беженцами и перемещением населения, в отношении совсем недавних событий, когда миллионы представителей мусульманского меньшинства оказались подвержены риску стать лицами без гражданства в Индии, а также в отношении ситуации, связанной с насильственной ассимиляцией, которая, по всей видимости, имеет место, поскольку до миллиона детей из числа представителей тибетского меньшинства в Китае были разлучены с семьями, направлены в школы-интернаты и лишены своих религиозных, языковых и культурных прав.

49. Несмотря на то, что в 1948 году защита меньшинств была представлена в качестве одной из приоритетных задач Организации Объединенных Наций, а впоследствии — как важное направление деятельности, требующее развития, и несмотря на принятие 30 лет назад Декларации и последующее издание в 2013 году ориентационной записки Генерального секретаря по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств, большинство замечаний, полученных Специальным докладчиком от гражданского общества, отражают мнение о том, что практических институциональных мер по защите меньшинств принято так и не было, в то время как другим группам обеспечивалась существенная защита. В них, скорее, подтверждается высказанное в сентябре 2022 года мнение самого Генерального секретаря о том, что «мы имеем дело ... с откровенным бездействием и халатностью в деле защиты прав меньшинств».

50. Излишне говорить, что такое положение дел вызывает особую тревогу в условиях, когда во всем мире отмечается рост враждебности по отношению к меньшинствам и последующий отказ в соблюдении их прав, о чем свидетельствует увеличение числа случаев использования языка ненависти в Интернете и за его пределами, а также преступлений на почве ненависти, жертвами которых в подавляющем большинстве становятся меньшинства²³, рекордное увеличение количества лиц без гражданства во всем мире, причем более 75 процентов из них — это лица, ставшие объектом подобных действий в силу своей принадлежности к

²² A/77/246, п. 56.

²³ A/HRC/46/57.

конкретным меньшинствам²⁴, вызывающие беспокойство и усиливающиеся ограничения самобытности меньшинств в том, что касается образования на их родном языке²⁵, и растущее число конфликтов с участием меньшинств, недовольных изоляцией и дискриминацией, или ситуаций, в которых проблемы меньшинств используются в качестве инструмента достижения определенных целей²⁶ до такой степени, что в настоящее время насчитывается больше конфликтов, чем когда-либо с момента принятия Декларации 30 лет назад, а также следующие за этим зверства, вплоть до преступлений против человечности, и гуманитарные кризисы.

51. Тем не менее и, пожалуй, как ни парадоксально, но в ходе проходивших в 2022 году процессов и консультаций в рамках Форума по вопросам меньшинств и четырех региональных форумов, а также судя по отклику на обращение с просьбой представить материалы для подготовки настоящего тематического доклада, стало очевидным то, что меньшинства, правозащитные организации и организации гражданского общества испытывают не отчаяние, — несмотря на удручающее положение, сложившееся, безусловно, в не особенно благоприятном глобальном контексте — а общее желание двигаться вперед, прилагать больше усилий и достигать лучших результатов, в том числе в Организации Объединенных Наций.

С. Обзор, переосмысление, реформа: призывы к дальнейшим действиям

52. Как говорят, именно в самые темные моменты мы должны сосредоточиться, чтобы увидеть свет. Это верно в том смысле, что, возможно, Декларация изначально носила незавершенный характер, поскольку представляла собой не вершину усилий по защите прав человека меньшинств и предотвращению насильственных конфликтов, а скорее первый шаг на пути к дальнейшему развитию в этом направлении.

53. Это верно и в том отношении, что, хотя меньшинства как маргинализованная группа, может быть, отстают в плане обеспечения всестороннего учета своих прав в работе Организации Объединенных Наций и их интеграции в ее деятельность с момента принятия Декларации, сами меньшинства и их организации, — и немалое число государств — как представляется, сосредотачивают внимание на свете, о чем свидетельствует их все более явно выражаемое желание принимать участие в работе Организации Объединенных Наций, а также добиться того, чтобы их мнение было услышано, а их интересы учитывались в Организации, поэтому они обращаются с предельно ясным и конструктивным призывом предпринять шаги, направленные на воплощение в жизнь обещаний и надежд, содержащихся в Декларации, с тем чтобы обеспечить более эффективную защиту и более полное отражение центральной роли их прав человека в столь многих областях, вызывающих обеспокоенность международного сообщества, таких как использование языка ненависти, безгражданство, предотвращение конфликтов и геноцида, и многих других. Следует отметить также, что организации гражданского общества и другие учреждения, не входящие в систему Организации Объединенных Наций, активно развивают новые направления исследований, посвященные защите прав меньшинств (Институт по правам меньшинств при Европейской академии Больцано), предотвращению конфликтов и меньшинствам (Институт мира Аландских островов, Лихтенштейнский институт по вопросам самоопределения и Центр опыта автономии при Европейской академии Больцано), а также занимаются проблемами, связанными с борьбой с участвовавшими случаями использования языка ненависти в отношении меньшинств и другими серьезными и все более частыми случаями нарушения их прав человека, такими как безгражданство и прямые угрозы их самобытности в том, что касается языка и религии. Среди событий 2022 года следует отметить также и другие положительные мероприятия и практику, в том числе мероприятие, посвященное тридцатой годовщине разрешения спора относительно Южного Тироля, которое

²⁴ A/73/205.

²⁵ A/HRC/43/47.

²⁶ A/HRC/49/46.

является ярким примером того, как правительствам двух стран — Италии и Австрии — удалось мирным путем снизить напряженность, вызванную недовольством меньшинств и их претензиями по поводу изоляции и дискриминации, и урегулировать конфликты посредством проведения многолетних переговоров и поддержания диалога, а также обеспечения защиты прав меньшинств.

54. Еще одной положительной тенденцией является рост практически в геометрической прогрессии масштабов участия меньшинств в деятельности Организации Объединенных Наций и в региональных форумах. В последние годы до пандемии число участников Форума по вопросам меньшинств превышало 600 человек, при этом на последней сессии Форума в 2022 году число участников достигло этой цифры, несмотря на сохраняющиеся трудности с поездками, с которыми сталкиваются некоторые меньшинства за пределами Западной Европы. За четыре года, начиная с 2019 года, в региональных форумах приняли участие около 1617 человек, в том числе 68 различных государств, участвовавших в 107 мероприятиях, и было вынесено 676 рекомендаций. С региональной точки зрения их можно разделить следующим образом: Европа и Центральная Азия — 615 участников и 51 государство (проведено четыре региональных форума), Азиатско-Тихоокеанский регион — 419 участников и 24 государства (проведено четыре региональных форума), Африка и Ближний Восток — 350 участников и 13 государств (проведено три региональных форума) и Северная и Южная Америка — 233 участника и 19 государств (проведено два региональных форума).

55. Широкое и растущее участие делегатов в работе Форума по вопросам меньшинств в Женеве, участие и мобилизация меньшинств — и государств — на региональном уровне, когда им предоставляется более широкий доступ и возможности для участия в региональных форумах по интересующим их вопросам, а также частые сообщения и обращения, направляемые Специальному докладчику в рамках его информационно-просветительской и коммуникационной деятельности, — все это подтверждает необходимость и востребованность более активного участия Организации Объединенных Наций в деятельности, связанной с вопросами меньшинств.

56. Успех проведения региональных форумов и их вклад можно рассматривать в качестве положительного сдвига, который может придать новый импульс работе в этом направлении и способствовать мобилизации усилий, особенно в сочетании с официальным признанием в Организации Объединенных Наций. Состоявшееся 21 сентября 2022 года мероприятие высокого уровня Генеральной Ассамблеи, посвященное тридцатой годовщине принятия Декларации, стало знаменательным событием, поскольку на нем была признана важность защиты прав меньшинств и обозначена необходимость придания нового импульса работе в этом направлении.

57. Прозвучавшие сообщения и представленные мнения сводятся практически к одному: общая ситуация в Организации Объединенных Наций близка к тому, что можно назвать «халатностью и бездействием», а Форум по вопросам меньшинств является важной, но недостаточной площадкой, поскольку его работа ограничена всего двумя днями, а на его проведение выделяется мало средств или их вовсе не выделяется по сравнению с уровнем финансирования, предоставляемого для других маргинализированных групп в Организации Объединенных Наций.

58. В то же время, хотя многие отмечали, что меньшинства отстают от других групп в Организации Объединенных Наций, которые находятся под защитой договоров и у которых есть свои фонды добровольных взносов или постоянные форумы и многое другое, некоторые участники не выражали возмущения на этот счет, а рассматривали такое положение дел в позитивном ключе.

59. Создание постоянных форумов для коренных народов и лиц африканского происхождения, а также фондов добровольных взносов или договоров для многих других групп, защита прав которых должна быть одним из основных направлений деятельности, нередко называют положительными шагами, свидетельствующими о том, что Организация Объединенных Наций может и должна сделать больше, гораздо больше, как это было признано самим Генеральным секретарем.

60. 21 сентября 2022 года на мероприятии высокого уровня Генеральной Ассамблеи, посвященном тридцатой годовщине принятия Декларации, Генеральный секретарь говорил о трех основных закреплённых в ней истинах, а именно, что права меньшинств представляют собой права человека, что защита меньшинств является неотъемлемой частью миссии, возложенной на Организацию Объединённых Наций, и что поощрение этих прав имеет ключевое значение для укрепления политической и социальной стабильности и предотвращения конфликтов внутри стран и между ними. В заключение он заявил, что празднование годовщины должно стать катализатором для действий, совместных усилий, направленных на претворение положений Декларации в реальность для меньшинств во всем мире, обеспечение защиты общин и предоставление им возможности высказаться, предотвращение конфликтов и обеспечение подотчетности, поощрение равенства и уважение разнообразия, а также на обеспечение того, чтобы права человека занимали центральное место во всей деятельности Организации Объединённых Наций. По сути, именно этого в последние годы требуют большинство меньшинств на Форуме по вопросам меньшинств и на региональных форумах по вопросам меньшинств, а также в материалах и сообщениях, направляемых Специальному докладчику. Главное отличие заключается в том, что они пошли дальше и представили конкретные рекомендации и предложения в отношении необходимых действий, которые также нашли отражение в большинстве рекомендаций самого Специального докладчика, содержащихся в его тематическом докладе относительно продвижения вперед в плане признания и защиты прав меньшинств в Организации Объединённых Наций, а также в плане претворения положений Декларации в реальность для меньшинств во всем мире, к которому настоятельно призвал сам Генеральный секретарь.

61. Проведенное исследование сотен рекомендаций, выработанных по итогам работы региональных форумов и форумов Организации Объединённых Наций, свидетельствует о том, что они в целом совпадают в понимании того, как претворить положения Декларации в реальность для меньшинств во всем мире. Поразительно, как часто во всех регионах звучат аналогичные предложения о необходимости принятия мер, направленных на обеспечение более действенной защиты общин меньшинств, предоставление возможностей для того, чтобы их голоса были услышаны, предотвращение конфликтов путем поощрения равенства и уважения многообразия, и, прежде всего, на обеспечение того, чтобы права человека занимали центральное место в деятельности Организации Объединённых Наций.

62. В глобальном масштабе эти рекомендации, как правило, направлены на: а) обеспечение более качественной и надежной юридической защиты прав человека меньшинств; б) всесторонний учет прав меньшинств в деятельности самой Организации Объединённых Наций; с) и предоставление инструментов и средств для обеспечения более широкого участия, повышения осведомленности о деятельности гражданского общества и усиления его роли в работе Организации Объединённых Наций, как это все чаще происходит в отношении других маргинализированных групп.

63. Их гораздо больше, чем представляется возможным привести в настоящем тематическом докладе, но с большинством рекомендаций региональных форумов и форумов Организации Объединённых Наций можно ознакомиться в Интернете²⁷, а с рекомендациями Форума по вопросам меньшинств — на веб-странице мандата²⁸, где также имеется удобный инструмент поиска для упрощения процесса ознакомления²⁹.

64. Пожалуй, основным, всеобщим и неизменно повторяющимся требованием является призыв к заключению договора, направленного на обеспечение более полного признания и более действенной защиты прав человека меньшинств, где был бы предусмотрен механизм его осуществления, а также более инновационные и неконфронтационные механизмы для конструктивного взаимодействия и оказания государствам помощи в более полном соблюдении их обязательств в области прав

²⁷ См. URL: www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues/regional-forums-minority-issues.

²⁸ См. URL: www.ohchr.org/en/hrc-subsidary-bodies/minority-issues-forum.

²⁹ См. URL: www.minorityforum.info.

человека по отношению к меньшинствам. Предложение заключается в том, что Организации Объединенных Наций пришло время предпринять дальнейшие действия и доказать, что защита меньшинств является неотъемлемой частью миссии, возложенной на Организацию Объединенных Наций, и что поощрение этих прав имеет ключевое значение для укрепления политической и социальной стабильности и предотвращения конфликтов внутри стран и между ними.

65. Во многих материалах, представленных Специальному докладчику, и даже в рекомендациях, вынесенных по итогам работы региональных форумов и Форума по вопросам меньшинств, содержались обращения к Организации Объединенных Наций призывы начать такой процесс, как разработка договора, в качестве законной области международного сотрудничества в условиях, когда наблюдается регресс в обеспечении международной защиты прав меньшинств. Хотя это предложение не является новым³⁰, оно, несомненно, звучит все громче по мере ухудшения положения меньшинств во многих частях мира, постоянно повторяется и особо подчеркивается как идея, время для воплощения которой пришло.

66. В 2022 году Специальный докладчик проводил консультации с многочисленными представителями меньшинств, экспертами и организациями гражданского общества меньшинств, хотя в некотором смысле эти консультации проводились параллельно с региональными форумами и форумами Организации Объединенных Наций с 2019 года. Таким образом, у большинства сложилось мнение, что настоящий доклад должен стать катализатором для совместной деятельности, направленной на то, чтобы претворить положения Декларации в реальность для меньшинств во всем мире. В этой связи, а также с целью отразить основную, всеобщую рекомендацию в этом отношении Специальный докладчик выдвигает предложение о разработке проекта глобального договора о меньшинствах³¹ как идею, время для воплощения которой пришло, в надежде, что Организация Объединенных Наций инициирует процесс, который в конечном итоге может привести к созданию юридически обязывающего документа.

67. В основе других основных рекомендаций, содержащихся в настоящем тематическом докладе, лежит анализ рекомендаций, вынесенных по итогам работы региональных форумов и форумов Организации Объединенных Наций, сведения, представленные в ответ на обращение с просьбой представить материалы Специальному докладчику, и итоги других консультаций.

VI. Рекомендации

68. Специальный докладчик предлагает государствам, Совету по правам человека и Организации Объединенных Наций инициировать процесс разработки юридически обязывающего документа по защите прав меньшинств на основе предлагаемого Специальным докладчиком проекта договора³², охватывающего некоторые из наиболее важных областей прав человека и проблем национальных или этнических, религиозных или конфессиональных и языковых меньшинств, а также инновационные и конструктивные новые подходы к оказанию государствам помощи в выполнении их обязательств в области прав человека. Такой инструмент должен помочь восполнить пробелы в защите основных прав меньшинств, таких как права гражданства, экономические права, включая права, связанные с землей, с упором на устойчивое и всеобъемлющее развитие регионов проживания меньшинств при сохранении природных условий, право на участие в принятии решений, которое должно отражать существующую практику государства в отношении норм автономии, и, наконец, права религиозных или конфессиональных меньшинств. Он также должен способствовать разъяснению сферы действия международных механизмов защиты меньшинств с акцентом на охват кастовых групп и групп,

³⁰ A/77/246, п. 71.

³¹ URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/2023-01/Annex1.-A-HRC-52-27_0.docx.

³² Там же.

построенных по родовому признаку, и учитывать, в частности, интересы меньшинств с особенно тяжелой историей изоляции, таких как далиты, рома и меньшинства иммигрантов.

69. Специальный докладчик рекомендует издать новые руководящие указания по обеспечению практического применения ориентационной записки Генерального секретаря по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств, с тем чтобы обеспечить всесторонний учет и интеграцию прав меньшинств в рамках всех основных направлений и видов деятельности Организации Объединенных Наций; кроме того, Специальный докладчик настоятельно призывает систему Организации Объединенных Наций возобновить и обеспечить интеграцию прав меньшинств в свою работу на глобальном, региональном и страновом уровнях.

70. Специальный докладчик предлагает также государствам, Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее создать постоянный форум для меньшинств в целях укрепления потенциала Организации Объединенных Наций, связанного с эффективным решением проблем, с которыми сталкиваются меньшинства. В соответствии с прецедентами Постоянного форума по вопросам коренных народов и Постоянного форума по проблеме лиц африканского происхождения новый форум должен состоять из представителей групп меньшинств, которые будут выступать в личном качестве экспертов, с учетом разнообразия, регионального баланса и гендерного паритета. Постоянный форум должен созываться на ротационной основе в Нью-Йорке и Женеве в целях обеспечения координации деятельности с механизмами Организации Объединенных Наций по вопросам прав человека и безопасности. Он должен быть создан наряду со вспомогательным фондом добровольных взносов, в который будут входить организации, учреждения и лица, представляющие меньшинства во всем мире. Такой подход будет способствовать дальнейшему расширению участия меньшинств, а также учреждений и организаций, выступающих от их имени, в заседаниях органов Организации Объединенных Наций по затрагивающим их вопросам.

71. Специальный докладчик рекомендует Генеральной Ассамблее утвердить международный день, год или десятилетие меньшинств с тем, чтобы Организация Объединенных Наций и международное сообщество могли отмечать и официально праздновать вклад меньшинств на национальном и глобальном уровнях, привлекать внимание к необходимости решения проблемы маргинализации меньшинств во всем мире, а также повышать осведомленность об этих вопросах и побуждать к действиям в целях обеспечения более глубокого понимания и защиты их прав человека.

72. Специальный докладчик предлагает государствам, Организации Объединенных Наций и Совету по правам человека усилить работу Форума по вопросам меньшинств путем увеличения числа дней для проведения его заседаний и объема финансирования его деятельности, а также предусмотреть проведение его сессий с учетом межсекторального аспекта. Это означает также оказание поддержки и выделение ресурсов для организации региональных форумов.

73. Специальный докладчик настоятельно призывает Организацию Объединенных Наций в надлежащих случаях обеспечить всестороннее применение и интеграцию инструментария #Faith4Rights, в частности модуля 6, посвященного меньшинствам, в образовательные программы для сотрудников Организации Объединенных Наций, особенно в рамках работы на глобальном, региональном и страновом уровнях.

74. Специальный докладчик предлагает специализированным учреждениям и другим структурам системы Организации Объединенных Наций содействовать в рамках своих соответствующих сфер компетенции полному осуществлению прав и принципов, изложенных в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам,

в соответствии со статьей 9 этой Декларации, в частности путем разработки учебных материалов и программ, посвященных правам меньшинств, в том числе на соответствующих языках, при эффективном участии и сотрудничестве организаций и представителей меньшинств.

75. Специальный докладчик предлагает государствам, специализированным учреждениям и другим структурам системы Организации Объединенных Наций принять к сведению и рассмотреть полезные ресурсы и экспертные материалы в области предотвращения конфликтов и защиты прав меньшинств, предоставляемые такими центрами, как Институт мира Аландских островов и Институт по правам меньшинств при Европейской академии Болдцано, а также Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств, и соответствующие рекомендации и руководящие принципы.

76. Специальный докладчик настоятельно призывает УВКПЧ и другие учреждения Организации Объединенных Наций обновить свои руководящие, программные и другие документы, с тем чтобы отразить в них более современное понимание и эволюцию прав меньшинств, в том числе в отношении определений различных категорий лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, предложенных Специальным докладчиком в его тематических докладах Генеральной Ассамблеи за 2019 и 2020 годы³³.

77. Специальный докладчик рекомендует интегрировать компонент защиты меньшинств в процесс достижения целей в области устойчивого развития для обеспечения того, чтобы группы меньшинств не были забыты. При подготовке добровольных национальных обзоров следует на систематической основе проводить оценку прогресса в достижении целей в области устойчивого развития по отношению к общинам меньшинств.

78. Специальный докладчик призывает сеть Организации Объединенных Наций по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств более активно взаимодействовать с Форумом по вопросам меньшинств, в том числе путем представления Форуму информации о мероприятиях по вопросам меньшинств, проводимых каждым из учреждений Организации Объединенных Наций.

79. Специальный докладчик предлагает страновым и региональным отделениям Организации Объединенных Наций учредить должность сотрудника по правам человека меньшинств для предоставления консультаций по вопросам осуществления и всестороннего учета положений Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в системе Организации Объединенных Наций, а также для оказания содействия в этой работе и наблюдения за ней.

80. Специальный докладчик рекомендует Организации Объединенных Наций издать отдельные руководящие принципы для национальных правозащитных учреждений с целью предоставления конкретных указаний по защите и поощрению прав человека меньшинств.

81. Специальный докладчик повторяет свой призыв к Генеральной Ассамблее принять резолюцию о расширении участия представителей и учреждений меньшинств в заседаниях соответствующих органов Организации Объединенных Наций по затрагивающим их вопросам на основе аналогичной резолюции по коренным народам³⁴ и включить в нее положения, касающиеся проведения консультаций с группами меньшинств, подготовки доклада Генерального секретаря, а также организации всемирной конференции

³³ A/74/160 и A/75/211.

³⁴ Резолюция Генеральной Ассамблеи 71/321.

Организации Объединенных Наций по правам лиц, принадлежащих к меньшинствам³⁵.

³⁵ [A/77/246](#), п. 77.