



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 January 2010
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тринадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

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

Доклад независимого эксперта по вопросам меньшинств г-жи Гей Макдугалл*

* Представлен с опозданием.

Резюме

Настоящий доклад представляет собой резюме мероприятий, проведенных независимым экспертом по вопросам меньшинств со времени представления ее предыдущего годового доклада. За последние 12 месяцев независимый эксперт осуществила две официальных страновых миссии в Казахстан и Канаду для проведения консультаций по вопросам меньшинств и рассмотрения национального законодательства, политики и практики в отношении национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств.

Независимый эксперт провела широкие консультации по всем элементам ее мандата. Она посетила семинары и совещания экспертов, созвала консультации, провела двусторонние и многосторонние обсуждения, в том числе с государствами – членами Организации Объединенных Наций, соответствующими учреждениями системы Организации Объединенных Наций и межправительственными организациями, а также широкие консультации с представителями гражданского общества и непосредственно с представителями меньшинств. Она установила приоритетность гендерных вопросов, относящихся к ее мандату, и в ходе ее страновых миссий посвятила несколько форумов женщинам меньшинств. Она провела целенаправленные консультации и исследование на тему "Меньшинства и их эффективное участие в политической жизни", в котором основное внимание уделено второй сессии Форума по вопросам меньшинств, проведенной 12 и 13 ноября 2009 года.

Право на эффективное участие относится к числу основных прав человека, закрепленных в ряде ключевых международно-правовых документов. Эффективное участие лежит в основе осуществления всех прав человека женщин и мужчин, принадлежащих к этническим или национальным, религиозным и языковым меньшинствам. Именно благодаря эффективному участию люди выражают и охраняют свою самобытность, тем самым обеспечивая выживание и защиту достоинства меньшинств. В рамках права на эффективное участие признается тот факт, что участие меньшинств в различных областях жизни имеет важное значение для развития поистине справедливого и открытого для всех общества.

Эффективное участие предоставляет меньшинствам определенное положение в обществе. Меры, принятые с целью обеспечения эффективного участия меньшинств, содействуют смягчению напряженности и тем самым служат цели предотвращения конфликтов. Таким образом, создание условий для эффективного участия меньшинств должно рассматриваться государствами не только как правовое обязательство, но и как неотъемлемый элемент рационального управления.

Эффективное участие в процессах принятия решений, особенно решений, затрагивающих интересы меньшинств, является непременным условием для полного и равного осуществления прав человека лиц, принадлежащих к меньшинствам. Из этого можно извлечь по крайней мере два ключевых урока. Во-первых, действительно, право на эффективное участие имеет важное значение: осуществление многих других основных прав человека одновременно зависит от него и является условием для его собственного осуществления. Второй урок заключается в том, что эффективность политического участия меньшинств должна постоянно подвергаться оценке на всех уровнях общества, чтобы обеспечить их действительное и полноценное участие.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1	4
II. Мероприятия независимого эксперта по вопросам меньшинств	2–17	4
A. Поездки по странам	2–4	4
B. Прочие мероприятия	5–17	5
III. Форум по вопросам меньшинств.....	18–26	8
A. Последующие меры по осуществлению решений первой сессии Форума по вопросам меньшинств	19–23	8
B. Вторая сессия Форума по вопросам меньшинств.....	24–26	9
IV. Меньшинства и их эффективное участие в политической жизни: обзор законов и национальной практики.....	27–88	10
A. Введение	28–30	10
B. Право меньшинств на эффективное участие	31–34	10
C. Право на эффективное участие в международном праве прав человека.....	35–51	11
D. Предварительные условия и препятствия для эффективного участия в политической жизни	52–64	16
E. Существующие формы и механизмы эффективного участия в политической жизни.....	65–87	19
F. Заключительные замечания	88	25

I. Введение

1. Независимый эксперт рада представить Совету по правам человека свой пятый ежегодный доклад в соответствии с его резолюцией 7/6 от 27 марта 2008 года. В этом докладе содержится обзор ее деятельности со времени предыдущего доклада, представленного в январе 2009 года¹. Кроме того, он содержит тематический справочный документ по вопросам меньшинств и их эффективного участия в политической жизни, которые были основной темой второй сессии Форума по вопросам меньшинств, проведенного 12 и 13 ноября 2009 года.

II. Мероприятия независимого эксперта по вопросам меньшинств

A. Поездки по странам

2. Независимый эксперт посетила Казахстан с 6 по 15 июля 2009 года. Этот визит предоставил возможность проведения широких консультаций по вопросам законодательства, политики и практики в отношении сообществ меньшинств и вопросов, относящихся к различным меньшинствам. Она посетила Астану и Алматы и провела консультации с высокопоставленными представителями правительства, отвечающими за работу в области прав, культуры и языка, равенства и борьбы с дискриминацией в отношении меньшинств. Она также провела многочисленные совещания с этническими и культурными объединениями, с неправительственными организациями (НПО), с членами общин меньшинств, а также с журналистами и организовала проведение форума с женщинами меньшинств. Она проявила особый интерес к работе Ассамблеи народа Казахстана, которая является признанным Конституцией учреждением, обеспечивающим представительство общин меньшинств на национальном уровне. Этот визит предоставил уникальную возможность для диалога по вопросам осуществления Казахстаном Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (Декларация о меньшинствах 1992 года). Доклад об этой поездке содержится в документе A/HRC/13/23/Add.1.

3. С 13 по 23 октября 2009 года независимый эксперт также посетила Канаду, включая провинции Онтарио, Британскую Колумбию и Квебек. В ходе этого визита она уделила внимание вопросам, касающимся канадцев африканского и карибского происхождения, канадцев-мусульман и канадцев азиатского происхождения. Лица, принадлежащие к меньшинствам, обычно описывают Канаду в качестве открытого общества, допускающего культурные, религиозные и языковые различия. Она отметила ведущую роль Канады в формировании государственной политики многокультурности, а также ее впечатляющую конституционную и законодательную основу, гарантирующую отсутствие дискриминации. Доклад об этой поездке содержится в документе A/HRC/13/23/Add.2.

4. Независимый эксперт благодарит правительства Казахстана и Канады за их примерное сотрудничество в ходе подготовки и проведения ее визитов. Кроме того, она приветствует приглашение Колумбии посетить страну в период

¹ A/HRC/10/11.

между 1 и 12 февраля 2010 года. Она надеется получить ответы на ее запросы в отношении посещения Бангладеш, Бурунди, Вьетнама, Индонезии, Исламской Республики Иран, Камбоджи, Кении, Китая, Малайзии, Непала, Нигерии, Никарагуа, Панамы, Руанды, Суринама, Таиланда, Турции и Шри-Ланки.

В. Прочие мероприятия

5. Независимый эксперт получает информацию, касающуюся трудностей в осуществлении Декларации о меньшинствах 1992 года, и сообщения о нарушениях прав человека лиц, принадлежащих к меньшинствам, из различных источников. Она проводит консультации с правительствами на основе отправки сообщений в виде писем, содержащих различные заявления, настоятельные призывы и информацию тематического характера. Независимый эксперт систематически посылала сообщения о различных ситуациях, касающихся меньшинств. Такие сообщения посылались совместно с другими соответствующими обладателями тематических мандатов, подробности которых отражены в кратких докладах о различных случаях, передаваемых в соответствующие правительства вместе с ответами, полученными от обладателей таких мандатов².

6. Независимый эксперт приняла участие в Конференции по обзору Дурбанского процесса Всемирной конференции по вопросам борьбы с расизмом и расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью, проведенной в Женеве с 20 по 24 апреля 2009 года. Она была одним из членов группы, включавшей Верховного комиссара по правам человека г-на Штефана Хесселя (составителя Всеобщей декларации прав человека) и г-жу Берту Кайитези (женщину, пережившую геноцид в Руанде), которые выступили на тему "Вместе против расизма" при открытии Конференции. Независимый эксперт выступила на пленарной сессии по вопросу глобального положения меньшинств перед лицом расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимостью, а также обратилась с просьбой ко всем государствам уделять больше внимания тяжелой участи меньшинств, подвергающихся неравенству, бедности и насилию.

7. В ходе Конференции по обзору Дурбанского процесса независимый эксперт также возглавила проведение внепрограммного мероприятия под названием "Голоса". Это мероприятие послужило платформой для обмена опытом 16 женщин и мужчин из различных географических районов и культурных сред, в результате которого вопросам, обсуждавшимся на Конференции, был придан человеческий аспект. Участники обменялись личными и общими взглядами на насилие, исключение из общества и бедность, вызванные дискриминацией и расизмом.

8. Независимый эксперт полностью поддерживает результаты работы Конференции по обзору Дурбанского процесса и призывает государства выполнять

² В течение рассматриваемого периода независимый эксперт послала совместные сообщения: Афганистану, Болгарии, Доминиканской Республике, Исламской Республике Иран, Италии, Китаю, Сербии, Сирийской Арабской Республике и Словакии. Подробности этих сообщений включены в краткие доклады о случаях, которые были переданы правительствам, обладающим соответствующими мандатами, в том числе: Специальному докладчику по вопросу о праве на свободу религии и убеждений, Специальному докладчику по вопросам адекватного жилища, Специальному докладчику о положении правозащитников и Специальному докладчику по праву на образование.

свои обязательства и обещания в области борьбы с расизмом, дискриминацией и неравенством. Она также приветствовала и поддержала новые и выдвигаемые инициативы по борьбе с закоренелыми многолетними проявлениями дискриминации во всех регионах; например, независимый эксперт приветствует и призывает к проведению дальнейших обсуждений принципов и руководящих направлений Организации Объединенных Наций по эффективной ликвидации дискриминации в области работы и по признаку происхождения в качестве важного вклада в глобальную борьбу с дискриминацией в области работы и по признаку происхождения, которой часто подвергаются члены групп меньшинств.

9. В своей работе независимый эксперт считает высокоприоритетными вопросы женщин меньшинств. Женщины меньшинств испытывают уникальные трудности или комплексную дискриминацию, обусловленную их положением в качестве членов меньшинств или в качестве женщин и девушек. В ходе ее страновых визитов в 2009 году независимый эксперт продолжила практику проведения форумов, посвященных женщинам меньшинств, цель которых состояла в ознакомлении с их взглядами и заботами, а также в сборе информации, необходимой для выработки рекомендаций по странам и по темам.

10. В ходе второй сессии Форума по вопросам меньшинств в дополнение к обсуждениям, проводимым на этом Форуме, независимый эксперт в сотрудничестве с Международной группой по правам меньшинств провела обсуждение на тему "Женщины меньшинств и их эффективное участие в политической жизни". Группа экспертов выявила препятствия на пути участия женщин меньшинств в политической жизни в различных регионах. В результате обсуждений, сфокусированных на преодолении препятствий и на том, каким образом женщины меньшинств, их сообщества, НПО, правительства и Организация Объединенных Наций могут сотрудничать в обеспечении осуществления права женщин меньшинств на эффективное участие в политической жизни.

11. Независимый эксперт являлась основным выступающим на совещании экспертов за круглым столом на тему "Расизм в регионе Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ): старые вопросы, новые задачи", проведенном в Вене 20 марта 2009 года в ознаменование Международного дня борьбы за ликвидацию расовой дискриминации. Это мероприятие было направлено на выработку рекомендаций для будущей работы и обсуждаемых ключевых аспектов работы Бюро по демократическим институтам и правам человека: разработка инструментов для лиц, занимающихся вопросами прав человека, а также для проведения диалога и обмена опытом в целях наилучшего решения выявленных проблем. Выступление независимого эксперта было посвящено теме "Возникающие тенденции, новые формы и проявления расизма и ксенофобии".

12. Независимый эксперт выступала в качестве члена жюри по присуждению ежегодной награды Макса Ван дер Стоэля, Верховного комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам. Эта награда вручается лицам, группам или учреждениям за чрезвычайные и выдающиеся достижения в улучшении положения национальных меньшинств в государствах ОБСЕ. В 2009 году эта награда была присуждена Информационному и исследовательскому центру по вопросам интеграции и развития, Крым, Украина.

13. 16 апреля 2009 года независимый эксперт приняла участие в консультации Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) по проблемам, стоящим перед местными детьми и детьми меньшинств. Цель 60 участников, собравшихся в Нью-Йорке, состояла в следующем: достичь всеобщего понимания в отношении обязательств ЮНИСЕФ, касающихся местных общин

и общин меньшинств; определить политическую основу, которая обеспечит поддержку и руководство в работе и правозащитной деятельности ЮНИСЕФ на уровне стран, регионов и на глобальном уровне; и обсудить пути укрепления руководства программами, а также пролить свет на сходства и различия в деятельности по программам, систематизировать управление обменом опытом/знаниями в рамках ЮНИСЕФ и непартнерами по этой работе, а также содействовать деятельности международных механизмов и других партнеров, извлекая выгоды из этой деятельности³.

14. В отношении меньшинств и их вопросов ЮНИСЕФ считает, что в результате этой консультации: было достигнуто лучшее понимание основ международной политики и прав человека, а также возможностей и задач в оказании воздействия на политику в этой области; был учтен опыт и сделаны выводы из уроков, полученных в результате осуществления программ ЮНИСЕФ; был обобщен опыт работы ЮНИСЕФ по установлению отношений партнерства и сотрудничества; была определена перспектива и внесена ясность в отношении улучшения деятельности ЮНИСЕФ; а также были разработаны конкретные рекомендации и стратегии в таких областях, как образование, здравоохранение, дискриминация, насилие, участие и мониторинг и сбор данных, а также была разработана дорожная карта и предложения по деятельности в отношении вопросов коренных народов и меньшинств.

15. 9 декабря 2009 года независимый эксперт приняла участие в совещании, организованном Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека на тему "Укрепление сотрудничества между региональными и международными механизмами поощрения и защиты прав человека", Вашингтон, округ Колумбия. Она приняла участие в качестве члена группы в проведении сессии на тему "Координация тематических вопросов между международной системой и межамериканской системой прав человека".

16. Независимый эксперт выступила в рамках мероприятия, организованного в Нью-Йорке Управлением Верховного комиссара по правам человека в связи с проведением Дня прав человека на тему "Раса, бедность и власть: влияние расовой дискриминации на развитие". Она подчеркнула, что дискриминация на основе этнической, религиозной или языковой самобытности является возможной причиной диспропорциональной бедности многих групп меньшинств и основным препятствием, мешающим этим меньшинствам пользоваться результатами основных стратегий, направленных на борьбу с бедностью.

17. 22 декабря 2009 года независимый эксперт опубликовала публичное заявление, призывающее Китай разрешить проведение всесторонней и независимой оценки этнической напряженности и недовольства в Синцзян-Уйгурском автономном районе, в котором произошел взрыв этнического насилия в июле 2009 года между коммунами ханьцев и этнических уйгуров. Независимый эксперт призвала правительство прислать ей приглашение для посещения Китая и предоставить ей доступ в данный район с целью проведения консультаций с представителями правительства и членами обеих общин. Независимый эксперт отметила, что ее мандат, касающийся содействия осуществлению Декларации о меньшинствах 1992 года, является достаточным для проведения такой оценки и принятия позитивных мер по примирению общин ханьцев и уйгуров.

³ См., например, http://www.unicef.org/protection/index_49328.html.

III. Форум по вопросам меньшинств

18. В своей резолюции 6/15 от 28 сентября 2007 года Совет по правам человека учредил Форум по вопросам меньшинств ("Форум"), в частности в качестве платформы для поощрения диалога и сотрудничества по вопросам, относящимся к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, а также по обеспечению тематических вкладов и передачи опыта в работу независимого эксперта по вопросам меньшинств. Независимый эксперт должна руководить работой этого Форума и подготавливать его ежегодные совещания. Инаугурационная сессия Форума состоялась 15 и 16 декабря 2008 года в Женеве, ее внимание было сосредоточено на теме "Меньшинства и право на образование".

A. Последующие меры по осуществлению решений первой сессии Форума по вопросам меньшинств

19. В качестве части своих обязательств в рамках договорных органов в отношении Форума независимый эксперт провела свой первый официальный диалог с Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин в ходе его 45 сессии, проходившей в Нью-Йорке 5 августа 2009 года. Она была приглашена для обсуждения вопросов, касающихся Форума по вопросам меньшинств и образования, и его рекомендаций, а также подготовительных мероприятий по проведению второго ежегодного Форума. Комитет приветствовал возможность сотрудничества и согласился с тем, что сотрудничество будет продолжено, а один из членов-экспертов примет участие в работе второй сессии.

20. Независимый эксперт провела официальную встречу с председателями договорных органов в ходе ежегодного совещания в июне 2009 года. Она кратко информировала их о результатах работы и рекомендациях Форума и запросила их мнение о том, каким образом рекомендации Форума могут способствовать их работе. Независимый эксперт выразила удовлетворение тем, что в ходе рассмотрения докладов государств на его сессиях 2009 года Комитет по ликвидации расовой дискриминации отметил рекомендации Форума, касающиеся меньшинств и права на образование.

21. В сентябре 2009 года независимый эксперт приняла участие в совещании, проведенном в Кали, Колумбия, в качестве регионального мероприятия по осуществлению решений первой сессии Форума, работа которой была сосредоточена на вопросах меньшинств и права на образование. Совещание было организовано Мемориальным центром справедливости и прав человека Роберта Ф. Кеннеди в сотрудничестве с Международным семинаром по правам человека Корнельской юридической школы и Международным юридическим семинаром по правам человека Вирджинского университета. В своем усилии, направленном на продолжение диалога, а также на то, чтобы оставаться подотчетным перед местными общинами и содействовать защите простого народа, совещание опубликовало для общественности доклад, озаглавленный "Право на образование выходцев из Африки и членов местных общин Северной и Южной Америки", который она ранее представила на Форуме. В этом докладе рассматриваются причины, не позволившие выполнить обязательства в отношении права на образование без дискриминации в Северной и Южной Америках, с уделением особого внимания Колумбии, Гватемале и Доминиканской Республике.

22. Независимый эксперт оказала содействие в подготовке статьи "*Положение общин и местных народов в мире в 2009 году: специальное образование*",

подготовленной представителями Международной группы по правам меньшинств совместно с представителями ЮНИСЕФ. В этой публикации содержатся рекомендации Форума, а также тематические исследования, эссе по проблемам меньшинств в области образования и анализ этих проблем на уровне регионов. В ней подчеркивается, что во всем мире насчитывается 101 миллион детей, не посещающих школу: 50–70% из них составляют дети меньшинств или коренных народов. Эта публикация широко распространяется во всех регионах и среди всех заинтересованных сторон, включая правительства и лиц, ответственных за принятие решений, НПО и соответствующую аудиторию в области прав человека и образования. Доклад также был представлен региональным и страновым отделениям ЮНИСЕФ.

23. Независимый эксперт провела в электронном формате глобальное обсуждение, организованное ЮНИСЕФ с целью освещения вопросов, содержащихся в специальном выпуске по вопросам образования *"Положение меньшинств и коренных народов в мире в 2009 году"*, и вопросов Форума, касающихся права на образование девочек меньшинств. В частности, в ходе этого обсуждения были изучены многочисленные препятствия, с которыми сталкиваются девочки меньшинств в отношении доступа к образованию, была дана оценка реакции юристов и политиков на вышеуказанный вопрос, обсуждены наилучшие практические методы на уровне регионов и стран и разработаны рекомендации, отвечающие потребностям и приоритетам девочек меньшинств и местных сообществ в области образования.

В. Вторая сессия Форума по вопросам меньшинств

24. Вторая сессия Форума по вопросам меньшинств была проведена в Женеве 12 и 13 ноября 2009 года на тему "Меньшинства и их эффективное участие в политической жизни". Рекомендации Форума будут представлены Совету по правам человека на его текущей сессии (A/HRC/12/25). Форуму была оказана честь со стороны Барбары Ли, члена Конгресса Соединенных Штатов Америки и председателя фракции чернокожих депутатов Конгресса, которая являлась председателем Форума.

25. В работе Форума приняло участие исключительное количество членов, в том числе представителей государств-членов, механизмов Организации Объединенных Наций, органов и специализированных учреждений, межправительственных организаций, региональных организаций и механизмов в области прав человека, научных кругов и экспертов по вопросам меньшинств. Для участия в Форуме было аккредитовано свыше 500 человек, включая делегатов из 45 государств. На нем было представлено более ста неправительственных организаций. Мнениям участников от общин меньшинств было уделено большое внимание. В работе Форума приняли также участие политические деятели меньшинств из всех регионов.

26. В резолюции 6/15 Совета по правам человека независимому эксперту предлагается включить в ее ежегодный доклад рекомендации по тематическим вопросам для их рассмотрения на будущих сессиях Форума по вопросам меньшинств. В настоящее время независимый эксперт получила предложение рассмотреть следующие темы: меньшинства и бедность, доступ к правосудию, меньшинства и средства массовой информации и положение детей меньшинств.

IV. Меньшинства и их эффективное участие в политической жизни: обзор законов и национальной практики

27. В следующих разделах настоящего доклада кратко излагаются соответствующие основные международно-правовые принципы, предварительные условия для обеспечения эффективного участия меньшинств в политической жизни и некоторые модели и концептуальные механизмы, используемые государствами для выполнения своих международных обязательств в этой сфере.

A. Введение

28. Право на эффективное участие относится к числу основных прав человека, закрепленных в ряде ключевых международно-правовых документов. Эффективное участие лежит в основе осуществления всех прав человека женщин и мужчин, принадлежащих к этническим или национальным, религиозным и языковым меньшинствам. Именно благодаря эффективному участию люди выражают и охраняют свою самобытность, тем самым обеспечивая выживание и защиту достоинства меньшинства. В рамках права на эффективное участие признается тот факт, что участие меньшинств в различных областях жизни имеет важное значение для развития поистине справедливого и открытого для всех общества.

29. Эффективное участие предоставляет меньшинствам определенное положение в обществе. Меры, принятые с целью обеспечения эффективного участия меньшинств, содействуют смягчению напряженности и тем самым служат цели предотвращения конфликтов. Таким образом, создание условий для эффективного участия меньшинств должно рассматриваться государствами не только как правовое обязательство, но и как неотъемлемый элемент рационального управления.

30. Именно по этим причинам независимый эксперт по вопросам меньшинств избрала эффективное участие в политической жизни в качестве темы второй сессии Форума по вопросам меньшинств, которая состоялась в Женеве 12-13 ноября 2009 года. С самого начала следует подчеркнуть, что право меньшинств на эффективное участие в политической жизни не распространяется на сепаратистские движения. Скорее оно направлено на обеспечение "включения" всех лиц, принадлежащих к меньшинствам, в справедливое и равноправное общество. В настоящем справочном документе кратко излагаются соответствующие основные международно-правовые принципы, предварительные условия для обеспечения эффективного участия меньшинств в политической жизни, а также некоторые модели и концептуальные механизмы, используемые государствами для выполнения своих международных обязательств.

B. Право меньшинств на эффективное участие

31. Право на эффективное участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, имеет многогранное применение и включает множество аспектов того, из чего складывается справедливое общество. Право на эффективное участие включает участие в принятии политических решений как на местном, так и на национальном уровне. Помимо этого, лицам, принадлежащим к меньшинствам, сле-

дует предоставлять средства для эффективного участия в общественной, культурной, религиозной, социальной и экономической областях жизни их обществ.

32. Участие в общественной жизни является широким понятием. К нему относится право принимать участие в ведении государственных дел, право голосовать и быть избранным и допускаться к государственной службе. Кроме того, оно подразумевает участие в деятельности государственных органов, судебной власти и других органов системы уголовного правосудия, децентрализованных и местных органов управления, консультативных механизмов, а также участие на основе механизмов культурной или территориальной автономии.

33. Участие в экономической и социальной жизни включает участие в проектах развития, а также надлежащий доступ к занятости, земле и собственности, жилью, медицинскому обслуживанию, социальному обеспечению, пенсиям и т.д. Участие в социальной и культурной жизни охватывает такие области, как надлежащий доступ к образованию, средствам массовой информации и защиту культурной самобытности. Во всех этих областях эффективное участие предусматривает проведение целенаправленных консультаций, осуществление программ, направленных на учет особых потребностей и обстоятельств меньшинств, а также полный и равный доступ к необходимым услугам.

34. Ключевую роль играет правозащитный принцип недискриминации. Исключение меньшинств из полноценного участия в политических процессах в первую очередь коренится в дискриминации. Должны применяться позитивные меры, связанные с определенными сроками и специально предназначенные для борьбы с систематической, исторической или институционально закрепленной дискриминацией, с тем чтобы дать меньшинствам возможность принимать эффективное участие, в особенности если в противном случае оно останется недоступным для них.

С. Право на эффективное участие в международном праве прав человека

35. Право на эффективное участие, запрет дискриминации и особые меры прочно укоренились в международном праве в области прав человека. Право всех лиц принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, а также голосовать и быть избранными на подлинных периодических выборах закрепляется в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Это положение развивает статью 21 Всеобщей декларации прав человека, в которой говорится: "Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей".

36. Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций широко истолковал ведение государственных дел как осуществление полномочий в законодательной, исполнительной и административной ветвях власти⁴. По мнению Комитета, это положение охватывает все аспекты государственного управления, включая разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях. Кроме того, граждане могут

⁴ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25: статья 25 (Участие в ведении государственных дел и право голосовать), 1996 год, пункт 5.

принимать непосредственное и опосредованное участие в ведении государственных дел. После того как форма участия установлена, проведение каких-либо различий в плане участия граждан на основании расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства и введение каких-либо необоснованных ограничений не допускается⁵.

37. Право лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принимать эффективное участие в культурной, религиозной, социальной, экономической и общественной жизни также закрепляется в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам ("Декларация")⁶.

38. В статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах делается однозначный акцент на недискриминации при осуществлении содержащихся в ней прав, поскольку они должны осуществляться "без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2 [Пакта]". Статья 2 обеспечивает уважение прав, признаваемых Пактом, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Этот основной принцип запрещения дискриминации повторяется на всем протяжении Пакта и встречается в ряде документов⁷.

39. Кроме того, на основании Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 5) однозначно запрещаются все формы расовой дискриминации и гарантируется равноправие в отношении осуществления политических прав. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин накладывает на государства обязательство принимать все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны (статья 7).

40. В последнее время право на эффективное участие получило дальнейшее развитие в отношении групп, которые особенно подвержены риску маргинализации. На основании статьи 41 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей защищаются права трудящихся-мигрантов и членов их семей, имеющих документы или постоянный статус, участвовать в общественной жизни государства своего пребывания и быть избранными в этом государстве. Что, возможно, более важно в соответствии со статьей 42 государства работы по найму должны содействовать тому, чтобы с трудящимися-мигрантами и членами их семей консультировались при принятии решений, касающихся жизни и управления местными общинами, или тому, чтобы они участвовали в принятии таких решений; государства работы по найму могут, помимо прочего, предоставлять трудящимся-мигрантам политические права.

41. Конвенция о правах инвалидов предусматривает, что государства должны обеспечивать, чтобы "инвалиды могли эффективно и всесторонне участвовать, прямо или через свободно выбранных представителей, в политической и общественной жизни наравне с другими, в том числе имели право и возможность голосовать и быть избранными" (статья 29).

⁵ Там же, пункты 5-7.

⁶ Важное значение также имеют статья 2, пункт 5 статьи 4 и пункт 1 статьи 5.

⁷ В статье 26 Пакта содержится запрет всякого рода дискриминации. См. также, например, статью 2 Всеобщей декларации прав человека.

42. Право на эффективное участие также признается в положениях существующих региональных договоров по правам человека. К их числу относятся Африканская хартия прав человека и народов⁸, Протокол к Африканской хартии прав человека и народов, касающийся прав женщин в Африке⁹, Американская конвенция о правах человека¹⁰ и Межамериканская конвенция о предупреждении и искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него¹¹. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция по правам) защищает право на свободные выборы на основании своего Протокола № 1 (статья 3). Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств накладывает на государства обязательство обеспечить эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (статья 15). В региональных договорах по правам человека также содержатся аналогичные положения о запрещении дискриминации¹².

43. В целях ликвидации дискриминации и достижения полного равенства, причем не только по закону, но и фактически на практике, Комитет по правам человека постановил, что государства-участники должны иногда "предпринимать активные практические меры с целью сглаживания или устранения условий, которые влекут за собой или же поощряют осуществление дискриминации, запрещенной Пактом", и что "такие меры могут предполагать предоставление на какое-то время соответствующей части населения некоего преференциального режима в конкретных областях по сравнению с остальной частью населения... когда такие меры являются необходимыми для исправления фактической дискриминации"¹³.

44. Этот принцип содержится в нескольких правовых документах, предусматривающих принятие особых мер. В соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации разрешается принимать особые меры "с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека и основных свобод" (пункт 4 статьи 1). Далее в Конвенции (пункт 2 ста-

⁸ В статье 13 Африканской хартии прав человека и народов закрепляется право каждого гражданина "свободно принимать участие в управлении своей страной либо непосредственно, либо через посредство свободно выбранных представителей".

⁹ Статья 9 Протокола к Африканской хартии прав человека и народов, касающегося прав женщин в Африке, защищает право женщин принимать участие в политических процессах и процессах принятия решений.

¹⁰ Статья 23 Американской конвенции о правах человека защищает право принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, а также голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании.

¹¹ В статье 4 Межамериканской конвенции о предупреждении и искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него признается право женщин на равный доступ к государственной службе в стране и на участие в ведении государственных дел, включая принятие решений.

¹² Речь идет о статьях 2 и 13 Африканской хартии, статьях 2 и 9 Протокола, касающегося прав женщин в Африке, статье 1 Американской конвенции, статье 14 Европейской Конвенции, а также Протокола № 12 к ней. Помимо этого, на основании статьи 4 Рамочной конвенции гарантируется равенство перед законом и запрещается любая дискриминация, основанная на принадлежности к национальному меньшинству.

¹³ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 18 (Недискриминация), 1989 год, пункт 10.

ты 2) упоминаются особые и конкретные меры, принимаемые государствами-участниками в социальной, экономической, культурной и других областях, с тем чтобы гарантировать полное и равное использование прав человека и основных свобод. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин также предусматривает "временные специальные меры, направленные на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами" (пункт 1 статьи 4). На региональном уровне такого же подхода придерживается Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, на основании которой государствам разрешается "принимать там, где это необходимо, соответствующие меры, с тем чтобы поощрять во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни полное и действенное равенство между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и лицами, принадлежащими к основной национальной группе населения" (пункт 2 статьи 4). Особые меры не являются дискриминационными и в этой связи не должны рассматриваться в качестве таковых¹⁴.

45. В международно-правовой основе неоднократно признается необходимость принятия особых и конкретных мер для защиты определенных групп, с тем чтобы гарантировать им полное и равноправное осуществление их прав человека и основных свобод. Использование особых мер по сути является основным компонентом осуществления права на недискриминацию. Особые меры не просто допускаются в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации, но в определенных обстоятельствах являются даже обязательными. Комитет по ликвидации расовой дискриминации особо отметил, что "принятие государствами-участниками особых мер, когда этого требуют обстоятельства, например в случае сохраняющихся различий, относится к числу обязательств"¹⁵.

46. Концепция особых мер имеет значение с точки зрения эффективного участия в политической жизни женщин и мужчин, принадлежащих к меньшинствам, поскольку она содействует осуществлению прав меньшинств голосовать и баллотироваться на выборах. Она была поддержана правозащитными органами Организации Объединенных Наций и региональными правозащитными учреждениями. В отношении права голосовать Комитет по правам человека признал, что "следует принимать действенные меры для преодоления таких препятствий, как безграмотность, языковые барьеры, нищета, ограничение свободы перемещения, которые препятствуют эффективному осуществлению права голоса. Информация и материалы о порядке голосования должны издаваться и на языках меньшинств"¹⁶.

47. Доводы в пользу особых мер, которые могут обеспечить участие меньшинств в работе государственных органов, основаны на том факте, что в силу своей небольшой численности меньшинства практически никогда не могут преопределивать результаты принятия решений в рамках мажоритарной демокра-

¹⁴ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пункт 4 статьи 1, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, пункт 3 статьи 4.

¹⁵ Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации: Соединенные Штаты Америки, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 18 (A/56/18)*, пункт 399. См. также в целом общую рекомендацию Комитета № 32 (Значение и сфера применения особых мер в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации), принятую на семьдесят пятой сессии в августе 2009 года, размещена по адресу <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ceerd/comments.htm> (только на английском языке).

¹⁶ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996), пункт 12.

тии¹⁷. На практике меньшинства, как правило, проигрывают по числу голосов, не имея представительства, соразмерного их численности, в результате чего они лишены возможности эффективно отстаивать свои позиции в общественной и политической жизни государства. Мотивировка принятия особых мер, вопреки распространенному мнению, сводится не к установлению привилегированного положения для меньшинств, а к созданию равных условий для всех участников, помещая меньшинства на один уровень с большинством. Вовлечение в национальные политические и социальные процессы, внесение вклада в процессы выработки политики и участие в гражданской службе (и получение выгод от таковой) - все это должно способствовать борьбе с маргинализацией и отчуждением. Для государств, поощряющих участие и интеграцию меньшинств, как правило, характерна не только большая стабильность, но и большее экономическое процветание¹⁸.

48. Договорным органам по правам человека и судам довелось рассматривать дела, касающиеся права на эффективное участие меньшинств и связанного с ним запрета дискриминации. Что касается требования в отношении профессионального уровня знания официального языка, то Комитет по правам человека отметил, что непринятие правительством законодательства, допускающего использование других языков, несоразмерно затрагивает определенные общины меньшинства, поскольку они лишаются права пользоваться своим родным языком в административной сфере, в сфере правосудия, образования, общественной и государственной жизни, что представляет собой нарушение статьи 26 Международного пакта о гражданских и политических правах. Комитет пришел к выводу, что государство обязано разрешить общине эффективное средство правовой защиты, в частности разрешить своим чиновникам отвечать без какой бы то ни было дискриминации на ходатайства, представляемые не только на официальном языке¹⁹. При рассмотрении другого дела, касающегося недопущения представительницы меньшинства к участию в местных выборах на том основании, что ее уровень знания официального языка является недостаточным, при том, что проверка ее знаний носила произвольный и неполный характер, и с учетом того факта, что она уже имела аттестат о знании языка, Комитет счел запрет нарушением статей 2 и 25 Пакта²⁰. По аналогичному вопросу о запрете представителю меньшинства баллотироваться на выборах из-за предположительного недостаточного уровня владения официальным языком Европейский суд по правам человека пришел к выводу, что такой запрет является нарушением статьи 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции. По данному делу Суд постановил, что у него вызывает серьезные сомнения правомерность повторного тестирования кандидатов, имеющих аттестат о знании языка. Суд также счел, что порядок тестирования носил необъективный и несправедливый характер²¹.

49. При рассмотрении ряда дел Европейский суд разбирал ситуации, в которых государства препятствовали учреждению лицами, принадлежащими к меньшинствам, ассоциаций, призванных продвигать культурные и политиче-

¹⁷ Комментарий Рабочей группы по меньшинствам к Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2), пункт 42.

¹⁸ *Y. Ghai, Public Participation and Minorities*, Minority Rights Group International, London, 2003, p. 5.

¹⁹ *Я.Г.А. Диргардт и другие против Намибии*, сообщение № 760/1997, соображения, принятые 25 июля 2000 года (CCPR/C/69/D/760/1997).

²⁰ *Антонина Игнатане против Латвии*, сообщение № 884/1999, соображения, принятые 25 июля 2001 года (CCPR/C/72/D/884/1999).

²¹ *Подколзина против Латвии*, ходатайство № 46726/99, решение от 9 апреля 2002 года.

ские интересы этих групп. Суд пришел к выводу, что такое вмешательство представляет собой нарушение статьи 11 Европейской конвенции, гарантирующей свободу собраний и ассоциации²².

50. Суд неоднократно заявлял, что защита меньшинств оправдывает применение иной избирательной системы в государстве с целью обеспечения более широкой представленности меньшинств в законодательных органах власти²³. Тем не менее, он постановил, что "любая избирательная система должна оцениваться в свете политической эволюции затрагиваемой страны" и, следовательно, "характеристики, не приемлемые в контексте одной системы, могут быть оправданы в контексте другой"²⁴.

51. По вопросу о национальном законодательном требовании, в соответствии с которым политическая партия должна принять структуру, чуждую обычаям коренных народов, если она желает участвовать на выборах, Межамериканский суд по правам человека постановил, что подобное требование представляет собой дискриминационное препятствие равному участию в выборах. Помимо этого, Суд заявил, что всеобщие права равенства и политического участия накладывают на государства обязательство принимать позитивные и целенаправленные меры для обеспечения равного участия коренных групп населения²⁵.

D. Предварительные условия и препятствия для эффективного участия в политической жизни

52. Для обеспечения эффективного участия женщин и мужчин, принадлежащих к меньшинствам, в жизни их общества необходим непрерывный предметный диалог. Диалог следует вести на нескольких направлениях: в него должны быть вовлечены как лица, принадлежащие к меньшинствам, так и жители, составляющие большинство населения, и представители власти. Такой диалог возможен только при наличии эффективных каналов связи²⁶. Такие каналы должны учитывать особые потребности женщин из числа меньшинств, а также

²² *Сидиропулос и другие против Греции*, ходатайство № 26695/95, решение от 10 июля 1998 года; *Объединенная коммунистическая партия и другие против Турции*, ходатайство № 19392/92, решение от 30 января 1998 года; *Станков и Объединенная македонская организация "Илинден" против Болгарии*, 2 октября 2001 года, ходатайства № 29221/95 и 29225/95.

²³ Европейская комиссия по правам человека, *Линдсей и другие против Соединенного Королевства*, ходатайство № 8364/78, решение от 8 марта 1979 года.

²⁴ *Матьё-Моин и Клерфайт против Бельгии*, ходатайство № 9267/81, решение от 2 марта 1987 года. По вопросу об установлении порогов и их последствиях для участия меньшинств в несогласном мнении по другому делу, рассматривавшемуся Европейским судом, содержалось предупреждение, что высокие пороги фактически лишают региональные партии или партии меньшинств возможности участвовать в работе парламента и искажают изначальную цель пропорциональной системы, что приводит к подавлению парламентских прений и критики, воплощающих суть представительной демократии. *Юмак и Садак против Турции*, ходатайство № 10226/03, решение от 8 июля 2008 года.

²⁵ *Ятама против Никарагуа*, дело № 12.388, решение от 23 июня 2005 года.

²⁶ Совет Европы, Консультативный комитет по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств ("Консультативный комитет"), Комментарий по вопросам эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и ведении государственных дел, принятый 27 февраля 2008 года (ACFC/31DOC(2008)001), пункт 11.

других маргинализованных секторов общин меньшинств, подверженных межсекторальной дискриминации.

53. Основной вопрос в контексте политического участия меньшинств состоит в том, как определить, что участие действительно является "эффективным"²⁷. При рассмотрении вопроса о том, является ли участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, эффективным, должны быть проанализированы два важнейших аспекта участия. Первый аспект имеет отношение к средствам, содействующим достижению полного и эффективного равенства лиц, принадлежащих к меньшинствам. Второй - дает оценку последствий таких мер с точки зрения положения затрагиваемых лиц и общества в целом. Такие последствия могут по-разному рассматриваться разными участниками в зависимости от степени их вовлеченности в процессы. Государствам недостаточно обеспечить формальное участие лиц, принадлежащих к меньшинствам; государства должны также принять меры для того, чтобы участие представителей меньшинств оказывало значительное влияние на принимаемые решения, с тем чтобы обеспечить, по мере возможности, совместное авторство принимаемых решений²⁸.

54. Таким образом, одного политического участия недостаточно для того, чтобы участие считалось "эффективным", и в этой связи возникает ряд соображений. Одно из них касается законности политических представителей меньшинства. Следует иметь в виду, что общины меньшинств неоднородны, и подобное разнообразие должно быть отражено на основе плюралистического представительства. Более того, политические представители могут быть оторваны от жизни своих избирательных округов, а, следовательно, не выполнять свою функцию подлинных и эффективных представителей. Наконец, если представителям меньшинства не дана возможность принимать существенные и влиятельные решения по вопросам, имеющим большое значение для их общин, то их участие будет сводиться к символическому присутствию, а не представлять собой "эффективное участие".

55. В этой связи представляется особенно важным на постоянной основе пересматривать и оценивать механизмы участия, с тем чтобы удостовериться в их эффективности. По мере того, как со временем меняются обстоятельства и реалии, механизмы участия должны пересматриваться и, при необходимости, преобразовываться. Это, однако, не должно привести к ограничению приобретенных прав.

56. Дискриминация является основной причиной повсеместной маргинализации меньшинств в обществах во всем мире. Она также представляет собой препятствие для эффективного участия меньшинств. Дискриминация может принимать разные формы. Определенные группы в рамках меньшинств испытывают на себе многие формы дискриминации; помимо дискриминации по принадлежности к национальному или этническому, религиозному или языковому меньшинству они подвергаются дискриминации по полу, возрасту, инвалидности, сексуальной ориентации или по каким-либо иным признакам.

57. Дискриминация, препятствующая политическому участию меньшинств, может проявляться, среди прочего, в следующих формах: в типе избирательной системы, отрицательно сказывающемся на представленности меньшинства; в наличии политических партий, враждебных по отношению к вопросам меньшинств и членству их представителей; в распространенных предрассудках среди избирателей, которые настроены против партий, готовых принимать в свой

²⁷ Декларация, пункты 2 и 3 статьи 2.

²⁸ Консультативный комитет, пункты 18 и 19.

состав кандидатов от меньшинств или поднимать вопросы меньшинств; в средствах массовой информации, враждебно настроенных по отношению к проблематике меньшинств и их участию. С учетом ключевого значения вопроса дискриминации с точки зрения права на эффективное участие правительствам следует учредить независимые механизмы мониторинга и рассмотрения индивидуальных жалоб, такие как должность омбудсмена, принятая в ряде стран.

58. Право на эффективное участие не имеет смысла, если та или иная группа лишена возможности и ресурсов для его осуществления. Важным предварительным условием политического участия меньшинств является способность участвовать. Возможность общин меньшинств участвовать в общественной жизни включает широкий круг вопросов. Она зависит от возможности лиц, принадлежащих к меньшинствам, осуществлять весь спектр культурных, экономических и социальных прав, в том числе языковые права, право на образование, право на труд, право на здоровье, право на питание, право на жилье и другие права. По мнению Комитета по правам человека, государствам следует принимать позитивные меры для преодоления конкретных препятствий²⁹.

59. Правовые, культурные и языковые предрассудки также могут стоять на пути эффективного участия меньшинств в общественной жизни. Высокие избирательные пороги, как правило, неблагоприятно сказываются на шансах меньшинств добиться политического участия и могут представлять собой косвенную дискриминацию. Требования в отношении регистрации политических партий могут неоправданно и несоразмерно ограничивать возможность лиц, принадлежащих к меньшинствам, осуществлять свою свободу собраний и ассоциации. Установление границ избирательных участков может привести к искажению фактического распределения голосов, что приводит к дискриминации в отношении определенной группы населения или к фальсификации результатов. Одних конституционных положений об участии меньшинств недостаточно для обеспечения эффективного участия. Необходимы конкретные законы и стратегии, предусматривающие выполнение конституционных принципов. В свою очередь, требуется следить за выполнением последних и обеспечивать участие меньшинств при их формулировании, выполнении и контроле.

60. Увязывание политического участия исключительно с этническим происхождением с помощью требования, в соответствии с которым кандидаты на выборах должны быть членами определенных этнических групп, а избирателям, принадлежащим к определенным этническим группам, разрешается голосовать только за кандидатов от своих групп, может нанести вред эффективному участию меньшинств в политической жизни. Как отмечалось ранее, предъявляемые к кандидатам требования в отношении владения языком на профессиональном уровне также могут отрицательно сказаться на эффективном участии лиц, принадлежащих к меньшинствам, и в некоторых случаях правозащитные органы и суды признавали такие требования незаконными.

61. Сбор данных, в разбивке по этническому происхождению, возрасту, полу, географическому распределению и по другим соответствующим категориям, является важным предварительным условием для разработки надлежащих и эффективных моделей участия лиц, принадлежащих к меньшинствам. Такие данные позволяют следить за участием меньшинств и определять, предусмотрены ли механизмы справедливого и представительного участия. Сбор дезагре-

²⁹ См. пункт 19 выше. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996), пункт 12.

гированных данных должен проводиться с соблюдением международных стандартов в области защиты личных данных, а также права лиц, принадлежащих к меньшинствам, свободно решать, хотят ли они рассматриваться в качестве меньшинств или нет. Представителей меньшинств следует подключать к процессу сбора данных, а методы сбора данных следует разрабатывать в тесном сотрудничестве с ними.

62. Наличие точных списков избирателей относится к числу важных предварительных условий, содействующих эффективному участию меньшинств в политической жизни. Регистрация избирателей должна осуществляться недискриминационным образом, с учетом особых потребностей меньшинств, которые могут возникнуть в связи с языком, культурной приемлемостью и доступностью регистрационных процессов.

63. Признание меньшинств играет важнейшее значение для обеспечения их прав в государстве, включая право на эффективное участие. Поскольку непризнание препятствует осуществлению международно признанных прав, в конечном итоге оно ведет к маргинализации меньшинств и исключению их из политических процессов. Признание на основе самоопределения является первым шагом в процессе обеспечения прав меньшинств и положения их представителей в качестве равноправных членов общества.

64. Несмотря на то, что статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантирует гражданам право на участие в общественной жизни, было широко признано, что требования в отношении гражданства могут затруднить эффективное участие в определенных областях общественной жизни. Хотя по-прежнему считается приемлемым то, что государства вводят определенные ограничения в отношении прав неграждан голосовать и быть избранными, такие ограничения не следует применять на более широкой основе, чем это необходимо. Отказ в предоставлении гражданства используется государствами для лишения меньшинств возможности пользоваться своими правами. Государствам следует рассмотреть вопрос о предоставлении негражданам, принадлежащим к меньшинствам, права избирать, баллотироваться на местных выборах и входить в состав советов управляющих органов самоуправления, приняв при этом меры для того, чтобы доступ к гражданству регламентировался на недискриминационной основе³⁰. Положительные примеры такой модели встречаются в ряде стран.

Е. Существующие формы и механизмы эффективного участия в политической жизни

65. Хотя единого, универсального решения для обеспечения надлежащего осуществления права на эффективное участие не существует, можно выделить несколько характеристик моделей и механизмов участия. Что касается выбора определенной избирательной системы, то в этом отношении международное право также не предусматривает конкретного решения. Комитет по правам человека выразил мнение, что "система должна соответствовать правам, закрепленным в статье 25 [Пакта], и гарантировать и обеспечивать свободное волеизъявление избирателей"³¹.

³⁰ Консультативный комитет, пункты 100 и 101.

³¹ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996), пункт 21.

66. В разных странах используется целый ряд правовых и политических механизмов для расширения политического участия меньшинств в деятельности законодательных, исполнительных и административных органов на местном, региональном и национальном уровнях. При том, что представительство меньшинства само по себе имеет важное значение, также требуется предусмотреть механизмы, необходимые для обеспечения эффективного решения вопросов меньшинств в процессе управления.

67. Политическое участие меньшинств охватывает широкий круг механизмов и процессов принятия решений и выработки политики в законодательной, исполнительной и традиционной областях и сфере самоуправления. Кроме того, речь идет об участии на местном, региональном (субнациональном), национальном, а также международном уровнях.

68. Представительство в законодательной области является ключевым механизмом для участия меньшинства, открывающим ему доступ ко всем уровням представительства в национальных парламентах, региональных законодательных органах и местных, муниципальных ассамблеях.

69. Доступ к членству в жизнеспособных политических партиях важен для эффективной мобилизации меньшинств в рамках политического процесса как на выборах, так и в деятельности законодательных и административных органов. В некоторых странах политические партии, формируемые по этнической принадлежности или вероисповеданию, запрещены по закону или не приветствуются. В других странах меньшинства или религиозные группы могут иметь собственные политические партии или же их интересы могут быть представлены основными партиями. Характер избирательной системы может сказаться на характере политических партий и порядке рассмотрения или нерассмотрении вопросов меньшинств. Обе категории партий обладают своими преимуществами и недостатками с точки зрения меньшинств: партии, чья программа посвящена вопросам меньшинств, могут решать такие вопросы, но вместе с тем есть опасность того, что в их распоряжении будет меньше ресурсов, их политическое влияние будет слабее и, в случае узкой ориентации, меньшинства и вопросы меньшинства примут более маргинальную окраску в глазах общественности. Безусловно, программы политических партий, являющиеся расистскими по своему содержанию, представляют собой нарушение международного права, независимо от того, были ли они приняты партиями меньшинства или большинства.

70. За исключением случаев, когда численность меньшинства составляет большинство в избирательном округе, выборы представителей партий, создаваемых меньшинством, вероятнее всего окажутся успешными в рамках системы пропорционального представительства, при которой учитывается кумулятивное количество голосов меньшинства³². Упрощение требований в отношении регистрации политических партий может способствовать созданию новых партий, чья программа посвящена вопросам меньшинства.

71. Меньшинства также сталкиваются с трудностями при участии в партиях большинства. Даже если в их программах затрагиваются вопросы меньшинств, партии большинства могут не включить в качестве приоритетных пунктов своих более широких повесток дня или же упустить из виду насущные для общин меньшинства вопросы. При некоторых типах избирательных систем или политических структур политическим партиям выгодно получить поддержку широ-

³² Ghai, p. 15.

кого круга избирателей или же они обязаны заручиться такой поддержкой; ввиду этого у основных партий могут появляться стимулы для учета интересов меньшинства и/или отбора кандидатов от меньшинств в целях повышения своей популярности. Основные политические партии также могут иметь внутренние программы расширения многообразия в целях содействия росту количества политиков и деятелей из числа меньшинств. В рамках избирательной системы, по условиям которой партии должны представлять список кандидатов на выборы, в отличие от системы одномандатных округов, может быть выдвинуто требование в отношении смешанного этнического состава кандидатов или включения в список минимального числа кандидатов от меньшинств. Могут также применяться иные особые меры, в частности для содействия участию в выборах кандидатов женского пола³³.

72. Наконец, политическое участие через посредство политических партий может предполагать работу на основе союза партий, чьи программы посвящены вопросам меньшинства, и основных партий. Например, представители меньшинства могут вступать в коалиции с другими партиями, как партиями меньшинства, так и основными партиями. Состав других партий может повысить их влияние, например, если они обеспечивают равновесие в отношении других партий. Даже в случаях, когда их численность не гарантирует этого, правящая партия может принять решение о включении на добровольной основе представителей меньшинства в состав правительства.

73. Некоторые типы избирательных систем в большей степени открыты для выборов представителей меньшинств, и в избирательную систему могут также быть включены механизмы, специально созданные для расширения представленности меньшинств. В избирательной системе устанавливается порядок определения мест по числу голосов, и в разных системах речь может идти о разных результатах при одном и том же количестве голосов. Комитет по правам человека подчеркнул, что необходимо применять принцип "один человек - один голос и в рамках любой принятой в государстве избирательной системы обеспечить, чтобы голоса всех избирателей имели одинаковый вес"³⁴. Как правило, каждому избирателю предоставляется один голос. Однако в определенных обстоятельствах, в особенности при низкой численности меньшинства и в качестве особой меры по повышению интеграции меньшинства в политическую систему, члены меньшинства могут получить право голосовать как за представителя меньшинства, за которым зарезервировано место, так и за общего представителя не из числа меньшинств³⁵.

74. Одним из распространенных механизмов повышения представленности меньшинства является выделение специальных мест в законодательных органах власти для определенных групп меньшинств (резервированные места). Обычно это предусматривается в рамках мажоритарных избирательных систем, которые иначе не гарантируют представленности меньшинства, но иногда используется также в рамках систем пропорциональной представленности или смешанных систем. Обычно таких представителей избирают члены группы меньшинств, которые должны для этих целей зарегистрироваться в качестве таковых. Количество зарезервированных мест, как правило, отражает долю меньшинства в

³³ A. Reynolds, *Electoral Systems and the Protection of Minorities*, Minority Rights Group International, 2006 ("Reynolds 2006"), pp. 25-26; Ghai, p. 15.

³⁴ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996), пункт 21.

³⁵ Совет Европы, Европейская комиссия "Демократия через закон" ("Венецианская комиссия"), Доклад о двойном праве голоса лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (CDL-AD(2008)013), пункты 9-10, 63-72.

общей численности населения, то есть, вероятнее всего, это число невелико. В случае нескольких весьма малочисленных общин за ними может быть закреплено единое место, несмотря на то, что одному представителю будет непросто подлинно представлять интересы всех таких групп. Основные партии могут проявить интерес к мобилизации зарезервированных мест.

75. Если по условиям избирательной системы партии должны представить список кандидатов на выборах, то не исключено, что в соответствии с избирательным законодательством список должен отражать этнически смешанный состав или включать минимальное количество кандидатов от меньшинств³⁶. При системе "закрытых списков", когда не избиратель, а сама партия определяет порядок очередности кандидатов, партия может поместить кандидата от меньшинства в числе первых в списке, с тем чтобы обеспечить ему/ей место, независимо от фактических предпочтений избирателей³⁷. Безусловно, такие списки могут стать препятствием для эффективной представленности меньшинства, если основные партии поместят кандидатов от меньшинства в конец списка.

76. Существуют избирательные системы, при которых избиратели могут голосовать более чем за одного кандидата от разных партий, устанавливая очередность по своему выбору, и кандидаты в конце списка с меньшим количеством голосов учитываются, если ни один кандидат не набирает пороговое число голосов в списке первоочередных кандидатур. Такая система может содействовать представленности меньшинств, и вместе с тем она, предположительно, поощряет межгрупповое сотрудничество, поскольку партии рассчитывают на вторичные голоса избирателей, поддерживающих другие партии. Это также может побудить основные партии обратить внимание на вопросы меньшинств.

77. В избирательных системах зачастую установлен пороговый процент голосов, который необходим партии для получения места в парламенте. Этот фактор может быть скорректирован как в целом по стране, так и в районе проживания меньшинства, с тем чтобы содействовать созданию партий, представляющих малочисленные меньшинства³⁸. Напротив, высокие пороги служат препятствиям для представленности групп меньшинств, поскольку в большинстве случаев партии меньшинства не наберут достаточного количества голосов.

78. Границы избирательных участков могут также быть проведены так, чтобы содействовать представленности меньшинств, если меньшинство сосредоточено на какой-либо территории даже при отсутствии зарезервированного места для меньшинства как такового. Число мест, закрепленных за меньшинствами, может также быть увеличено с помощью дробления избирательных округов и увеличения их числа. Для обеспечения того, чтобы границы не наносили ущерб

³⁶ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Варшавские рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе, 2001 год ("Варшавские рекомендации"), стр. 23; B. Reilly, "Democratic Levers for Conflict Management", in International Institute for Democracy and Negotiators (IDEA), Democracy and Deep-rooted Conflict: Options for Negotiators, 1998, p. 200; A. Reynolds, "Public Participation by Minorities: Minority Members of the National Legislatures", in Minority Rights Group International, State of the World's Minorities 2007 ("Reynolds 2007"), p. 19; Reynolds 2006, p. 18; Ghai, p. 15.

³⁷ Ghai p. 15; Venice Commission, Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision-Making Process in European Countries (CDL-AD (2005) 009), p. 17.

³⁸ Reynolds 2007, pp. 19-20; Warsaw Guidelines, p. 22; Reynolds 2006, p. 19; Council of Europe, The Participation of Minorities in Decision-Making Processes by J.A. Frowein and R. Bank ("Frowein and Bank") (DH-MIN(2000)1, p. 6.

ба той или иной группе, следует учредить официальный в полной мере представительный и независимый от правительства орган по вопросам проведения границ.

79. Участие меньшинств в деятельности правительства (в исполнительных или административных органах) является еще одной важной формой участия меньшинств в качестве членов Кабинета министров или других таких органов. К числу мер, которые могут расширить участие меньшинств в правительстве, относятся назначение представителей меньшинств в качестве членов ключевых комитетов, консультативных органов или других органов высокого уровня; создание органов высокого уровня для рассмотрения вопросов, представляющих интерес для меньшинств, во главе которых предпочтительно находятся представители меньшинств; и институционализация активного рассмотрения вопросов меньшинств во всех соответствующих министерствах, например, с помощью назначения сотрудников или отдела, ответственного за решение проблем меньшинств в составе каждого соответствующего министерства, издания постоянных директив и создания межминистерских рабочих групп для облегчения координации. Должно быть достигнуто тонкое равновесие между общими и целенаправленными задачами в этой связи, с тем чтобы участие меньшинств было наиболее эффективным и избежать отнесение вопросов меньшинств к компетенции единственного и, возможно, лишнего какого-либо влияния департамента.

80. Участие меньшинств в административных, судебных и государственных органах и государственных компаниях является еще одним важным аспектом осуществления права меньшинств на эффективное участие. Участие меньшинства в процессах принятия решений упрощается, если представители меньшинств занимают должности государственных служащих в широком кругу органов и не назначаются исключительно на должности в органы, связанные с вопросами меньшинств. В некоторых случаях могут быть установлены законодательные или конституционные требования в отношении пропорциональной представленности в государственных административных органах. Некоторые виды квот отнесены к числу незаконных в ряде государств; однако преимущества таких особых мер очевидны.

81. Одной из систем распределения власти, зачастую рассматриваемых в качестве благоприятной для участия меньшинств в правительстве, является консоциализм, при котором все более многочисленные меньшинства имеют право на участие в правительстве и на пропорциональную долю в государственном аппарате. При этой форме правления этнические группы признаются в качестве политических образований и в качестве таковых могут иметь значительную степень самоуправления в делах, считающихся их внутренними делами, и располагать долей власти при решении вопросов, представляющих всеобщий интерес, на национальном уровне. Распределение власти также может основываться не исключительно на этнической принадлежности, но и на принадлежность к политическим партиям; такие механизмы, как правило, способствуют политической интеграции этнических групп. Консоциализм в основном подвергается критике из-за того, что при нем существует опасность исключить и лишить власти малочисленные меньшинства, не охваченные этими механизмами.

82. Консультативные механизмы могут, в качестве вспомогательных средств, дать меньшинствам полезные дополнительные возможности для участия, когда равного участия в выборных органах недостаточно, поскольку община меньшинства в силу своей малочисленности не может повлиять на исход выборов.

Такие консультативные органы могут быть как специальными органами, создаваемыми для решения конкретного вопроса, так и формализованными структурами на национальном, региональном и местном уровнях. Их деятельность может носить общий характер, как в случае круглых столов по вопросам меньшинств, или же быть посвящена конкретной проблематике, как то: жилью, земельным вопросам, образованию, языку и культуре. Они могут входить в состав институциональной структуры государства, и проведение с ними консультаций по отдельным вопросам может быть предписано по закону. Для того чтобы такие механизмы были эффективными, важно закрепить за консультативными органами четкий правовой статус, ввести в законодательство обязательство консультироваться с ними и придать их участию в процессах принятия решения регулярный, полноценный и постоянный характер. Следует предоставлять таким органам надлежащие ресурсы и уделять внимание репрезентативности их членов, которые избираются общиной меньшинства на основе транспарентных процедур. Важно, чтобы назначенные члены обладали требуемой квалификацией для ведения работы, а их состав был в полной мере представлен и включал женщин из числа меньшинств. Наконец, такие структуры должны быть соразмерны потребностям общин меньшинств.

83. В некоторых государствах общины настоятельно требуют уважения к своим традиционным структурам управления. К таким структурам могут относиться системы, при которых старейшины дают советы остальным членам общины и принимают решения по важным вопросам, независимо от того, касаются ли они отдельных членов или общины в целом. В общинах также могут быть признаны законы обычного права или кодексы поведения, которые могут существовать как в письменном, так и устном виде. Независимо от того, оформлены ли они письменно или устно, крайне важно обеспечить, чтобы в таких традиционных структурах управления женщины или другие маргинализированные группы занимали руководящие должности и чтобы все аспекты их деятельности основывались на международных правозащитных принципах. С учетом этого инициативы, направленные на то, чтобы традиционно признанные лидеры общины входили в состав официальных государственных структур и законодательных органов, можно только приветствовать, поскольку они содействуют более успешному осуществлению права на эффективное участие. Более того, старейшины могут сыграть определенную роль в улаживании конфликтов, например выступая в качестве арбитров, разрешающих разногласия между членами общины.

84. Право меньшинства на эффективное участие может быть развито за счет форм самоуправления. Во многих случаях это предполагает некоторую степень автономии, не связанной с территорией, и дает меньшинствам право заниматься административной и даже законодательной деятельностью в некоторых областях, таких как образование, вопросы культуры, применение личных законов и сохранение обычных законов и практики, как правило, в рамках исключительной юрисдикции.

85. Благодаря ограниченной территориальной автономии меньшинства имеют возможность осуществлять целый ряд прав на участие в пределах конкретного района, где проживает данное меньшинство. Поскольку в основе лежит географический принцип, преимущество территориальной автономии заключается в том, что решение проблем не должно обязательно приводить к социальному разделению общества. Территориальная автономия может обеспечить справедливое представительство меньшинств в региональных законодательных и исполнительных органах власти. При такой модели следует предусматривать защиту языков меньшинств, их использование в общественной жизни, а также повышение знаний о меньшинствах и сохранение их культуры, тем самым

удовлетворяя требования их языковых и культурных прав. Связь с центральным правительством может быть усилена за счет регионального представительства в центре. Известны успешные примеры того, как территориальная автономия способствовала ослаблению напряженности, фактически развивала чувство причастности и становилась основой для сохранения общин меньшинства. Однако если тщательно не продумать механизмы автономии, то это может привести к дальнейшему дроблению государства. Помимо этого, механизмы должны быть направлены на обеспечение права более малочисленных "меньшинств среди меньшинств" посредством разделения власти, культурной автономии и передачи полномочий местным органам.

86. Меньшинствам могут быть предоставлены специальные процедурные права или право вето в отношении решений по вопросам, имеющим для меньшинства особое значение. Так, например, меньшинство может наложить вето на предлагаемое новое законодательство в определенных областях или же последнее может быть принято только специальным большинством. Такие специальные процедуры могут применяться исключительно в конкретных районах проживания меньшинств. Если речь идет о достаточно важных вопросах, требующих достижения согласия, то могут быть предусмотрены специальные арбитражные процедуры³⁹.

87. Наконец, на международном уровне, помимо участия в выполнении двусторонних договоров, важно также обеспечить участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, на всех этапах мониторинга и выполнения международных правозащитных документов, в частности тех из них, которые касаются защиты прав меньшинств. Также представляется важным консультироваться с общинами меньшинств в отношении наднациональных интеграционных процессов и включать их в такие процессы.

Е. Заключительные замечания

88. Эффективное участие в процессах принятия решений, в особенности решений, затрагивающих интересы меньшинств, является неременным условием для полного и равного осуществления прав человека лиц, принадлежащих к меньшинствам. Из всего этого можно извлечь по крайней мере два ключевых урока. Во-первых, действительно право на эффективное участие имеет важное значение: осуществление множества других основных прав человека одновременно зависит от него и является условием для его собственного осуществления. Второй урок заключается в том, что эффективность политического участия меньшинств должна постоянно подвергаться оценке, причем на всех уровнях общества, чтобы обеспечить их действительное и полноценное участие. Полный список рекомендаций можно найти в документе A/HRC/13/25.

³⁹ Frowein and Bank, p. 10; Reynolds 2007, p. 21; Ghai, pp. 13-14.