



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
23 December 2010
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Шестнадцатая сессия

Пункты 2 и 3 повестки дня

Ежегодный доклад Верховного комиссара

Организации Объединенных Наций по правам человека
и доклады Управления Верховного комиссара
и Генерального секретаря

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

Подборка пособий, руководств, учебных материалов и других материалов Организации Объединенных Наций по вопросам меньшинств*

Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

Резюме

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 13/12 Совета по правам человека от 25 марта 2010 года, в которой Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека просили подготовить подборку пособий, руководств, учебных материалов и других материалов Организации Объединенных Наций, касающихся вопросов меньшинств. Различными органами Организации Объединенных Наций были опубликованы методические материалы, которые могут служить ценным руководством в деле поощрения и защиты прав меньшинств. В этом докладе резюмируется существенное содержание таких материалов.

* Представляется с опозданием.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	3
II. Комментарий Рабочей группы по меньшинствам к Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (2005 год) (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)	5–18	4
III. Руководство по деятельности Организации Объединенных Наций в интересах меньшинств (2001 год)	19–20	7
IV. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры: права человека языковых меньшинств (2001 год).....	21	8
V. Международная организация труда: справочник по меньшинствам и коренным народам (2002 год)	22	8
VI. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры: "Первым делом – родной язык" (2005 год)	23–26	8
VII. Европейская экономическая комиссия: проблемы оценки гендерного статуса и статуса меньшинства (2007 год) (ESA/STAT/AC.140/2.3)	27–29	9
VIII. Всемирная организация здравоохранения: "Health Equity and Ethnic Minorities in Emergency Situations" (2007 год)	30–31	10
IX. Комитет по ликвидации расовой дискриминации: "Показатели раннего предупреждения" (2007 год)	32–33	10
X. "Стратегии привлечения стран к деятельности в интересах меньшинств" Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (2009 год)	34–41	11
XI. Руководство по ресурсам и подборка материалов по меньшинствам Программы развития Организации Объединенных Наций (2010 год)	42–54	14
XII. Брошюра УВКБ, посвященная Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (2010 год)	55	17

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 13/12 Совета по правам человека от 25 марта 2010 года, в котором Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека просило подготовить подборку пособий, руководств, учебных материалов и других средств, касающихся вопросов меньшинств. Выявленные Управлением материалы свидетельствуют о том, что защита прав меньшинств по-прежнему признается в качестве неотъемлемой части деятельности Организации Объединенных Наций в области поощрения и защиты прав человека, устойчивого развития человеческого потенциала, мира и безопасности. Главная цель Организации Объединенных Наций в соответствии с ее Уставом заключается в поддержании международного мира и безопасности. Для достижения этой цели абсолютно необходимо предотвращать конфликты, а поскольку нарушение прав меньшинств является коренной причиной многих внутренних конфликтов, способных перерасти в региональные или международные войны, то защиту прав меньшинств необходимо гарантировать в соответствии с принципами справедливости и международного права.

2. Основные договорные нормы по вопросам защиты прав меньшинств содержатся, в частности, в Международном пакте о гражданских и политических правах (МППЧ) и Конвенции о правах ребенка (КПР). В статье 27 Пакта сказано, что "в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком". В статье 30 КПР сказано, что "в тех государствах, где существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства или лица из числа коренного населения, ребенку, принадлежащему к таким меньшинствам или коренному населению, не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию, исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком".

3. Кроме того, в Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (далее: Декларация о меньшинствах), содержатся важнейшие руководящие принципы непосредственной защиты меньшинств в том, что касается гарантий защиты, существования, самобытности, равного обращения и права на эффективное участие в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни. В соответствии с принципами равного обращения и недискриминации защита вышеупомянутых прав зависит от создания благоприятных для этого условий. Вовлечение меньшинств в основную жизнь общества может быть обеспечено, например, следующими способами: поощрение многокультурного и межкультурного образования; поощрение участия во всех аспектах общественной жизни; учет озабоченностей меньшинств в процессах развития и сокращения масштабов нищеты; доступ к занятости, здравоохранению, жилью при уделении особого внимания положению женщин и детей.

4. Создание благоприятных условий для эффективной защиты прав меньшинств не только содействует предотвращению конфликтов, но и приносит многие другие позитивные результаты, такие как ускорение развития, мирное

существование и демократическое правление. Именно в стремлении к предоставлению всем членам общества, в том числе лицам, принадлежащим к меньшинствам, возможности выражать свои взгляды большинство организаций, учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций разработали руководства, пособия и учебные материалы, призванных помочь государствам и всем другим субъектам создать необходимые механизмы и каналы, способствующие участию меньшинств во всех аспектах жизни общества.

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

5. Этот комментарий был подготовлен Рабочей группой по меньшинствам Организации Объединенных Наций в качестве руководства к толкованию и применению Декларации. Прежде всего, в нем отмечаются цели Декларации, которые заключаются в поощрении более эффективного осуществления прав человека лиц, принадлежащих к меньшинствам, и, в более общем плане, содействию реализации принципов Устава Организации Объединенных Наций и всеобщих или региональных международных договоров о правах человека.

6. В комментарии, который призван служить руководством при толковании и применении Декларации, определяется сфера ее применения на основе комментариев, касающихся отдельных статей. В нем сказано, что бенефициарами прав, предусмотренных в статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, принципы которого легли в основу Декларации, являются лица, принадлежащие к "этническим, религиозным и языковым меньшинствам".

7. Перед анализом конкретных статей в комментарии поясняется, что в отличие от региональных европейских договоров, в которых под "национальными меньшинствами" понимаются только группы граждан соответствующего государства, Декларация о меньшинствах имеет намного более широкую сферу применения. Поскольку Декларация опирается на статью 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, Рабочая группа делает вывод о том, что сфера применения Декларации, по меньшей мере, соответствует сфере применения этой статьи. Таким образом, согласно статье 2 Пакта государства-участники обязуются уважать и обеспечивать применение статьи 27 в отношении всех находящихся в пределах их территорий и под их юрисдикцией лиц, независимо от того, являются ли соответствующие лица или группы лиц гражданами страны.

8. В комментарии констатируется, что аналогичное мнение было высказано Комитетом по правам человека в его Замечании общего порядка № 23, согласно которому лица, не являющиеся гражданами страны, в которой они проживают, могут входить в состав меньшинств или принадлежать к меньшинствам в соответствующей стране. Делается вывод о том, что, хотя гражданство как таковое не следует относить к категории разграничений, лишающих некоторых лиц или некоторые группы лиц возможности пользоваться предусмотренными в Декларации правами меньшинств, существует ряд других факторов, которые могут иметь значение в процессе проведения разграничений между правами, на осуществлении которых могут настаивать различные меньшинства. Например, ли-

ца, компактно проживающие на какой-либо части территории государства, в отличие от лиц, проживающих некомпактно, могут рассчитывать на осуществление прав, касающихся использования языка и наименований улиц и мест, а также в некоторых случаях на автономию в определенных масштабах. В процессе применения Декларации "старые" меньшинства должны иметь более широкие права по сравнению с "новыми" меньшинствами.

9. Среди прочего, в комментарии отмечено, что, хотя в Декларации не предусматриваются права групп на самоопределение, обязанности государства сохранять самобытность меньшинств и обеспечивать их эффективное участие в некоторых случаях могли бы наилучшим образом осуществляться в рамках договоренностей о предоставлении автономии в религиозных, языковых и более широких культурных вопросах. В ней также поясняется, что автономия может быть территориальной, культурной и местной и что ее масштабы могут варьироваться. Организация и управление такой автономией могут быть поручены ассоциациям, создаваемым лицами из числа меньшинств в соответствии со статьей 2.4 Декларации.

10. В комментарии поочередно анализируются статьи Декларации в качестве ключа к толкованию сферы их применения. В отношении статьи 1 в комментарии подчеркивается, что защита меньшинств базируется на четырех требованиях: защита существования, неисключение, недискриминация и неассимиляция соответствующих групп. В отношении защиты существования меньшинств в комментарии сказано, что она предполагает их физическое существование, возможность их продолжительного существования на занимаемых ими территориях и обеспечение постоянного доступа к материальным ресурсам, необходимым для продолжения их существования на этих территориях. Защита их существования требует также уважения и защиты их религиозного и культурного наследия, которые относятся к числу основополагающих элементов их групповой самобытности, включая такие сооружения и объекты, как библиотеки, церкви, мечети, храмы и синагоги.

11. В отношении статьи 2 в комментарии ясно говорится о том, что Декларация по сравнению со статьей 27 МПГПП более четко оформляет требование о необходимости позитивных действий со стороны государства для осуществления прав меньшинств пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию или пользоваться своими языками и участвовать в государственной жизни.

12. В статье 3 сказано, что лица, принадлежащие к меньшинствам, не должны подвергаться дискриминации за индивидуальное или коллективное осуществление своих прав и что права этих лиц не должны никоим образом ущемляться вследствие их решения не принадлежать к соответствующему меньшинству. Это положение касается как государств, так и структур, создаваемых меньшинствами. Государство не вправе принуждать то или иное лицо причислять себя к конкретной этнической группе путем применения негативных санкций против лиц, не желающих являться частью соответствующей группы; аналогичным образом лица, принадлежащие к меньшинствам, не вправе чинить какие-либо препятствия тем лицам, которые на основе объективных критериев могли бы быть отнесены к их группе, однако субъективно не желают причислять себя к ней.

13. В отношении статьи 4 в комментарии сказано о том, что по международному праву на государство возложено общее обязательство обеспечивать, чтобы все члены общества могли осуществлять свои права человека, однако государства должны уделять особое внимание осуществлению прав человека лицами,

принадлежащими к меньшинствам, по той причине, что они сталкиваются с особыми проблемами, в частности по причине дискриминации.

14. В комментарии поясняется, что в соответствии со статьей 5 необходимо придавать разумный вес интересам меньшинств в сравнении с другими законными интересами, которые должны учитываться государством. Планирование политики в сфере образования, здравоохранения, обеспечения населения продуктами питания или жильем относится к числу тех многочисленных аспектов социальной жизни, которые требуют учета интересов меньшинств. Хотя власти обязаны принимать во внимание лишь "законные интересы", этот подход ничем не отличается от подхода, который следует применять в отношении групп большинства: подотчетное государство не должно поощрять "незаконные интересы" любой группы независимо от того, относится ли она к категории большинства или меньшинства.

15. По поводу статьи 6 в комментарии подчеркивается, что из обязательства государств сотрудничать по вопросам меньшинств вытекает необходимость обмена информацией и опытом о положительной практике, что позволяет государствам перенимать полезный опыт друг у друга, а также поощрение взаимопонимания и взаимного доверия. В нем также говорится о том, что в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций государства должны руководствоваться в своих двусторонних отношениях принципом невмешательства. Они должны воздерживаться от любого применения силы, а также от любых призывов к сторонам конфликтов в других государствах, затрагивающих соответствующие группы населения, применять насилие и должны принимать все необходимые меры с целью предотвращения вторжения любых вооруженных групп или наемников в другие государства с целью участия в конфликтах, затрагивающих эти группы населения. Одновременно с этим в рамках двусторонних отношений им следует развивать конструктивное сотрудничество в целях содействия защите равенства и поощрения самобытности групп на основе взаимности.

16. В отношении статьи 7 в комментарии сказано, что сотрудничество, о котором идет речь в статье 7, может осуществляться на региональном и субрегиональном уровнях, а также на уровне Организации Объединенных Наций.

17. В статье 8 предусматривается, что цель Декларации заключается в содействии и осуществлении прав человека применительно к лицам, принадлежащим к меньшинствам, а не в ограничении чьих-либо возможностей по осуществлению универсальных прав человека. Следовательно, осуществление предусмотренных в Декларации прав не должно отрицательно сказываться на осуществлении прав человека лиц, которые не принадлежат к тому или иному меньшинству, или лиц, принадлежащих к меньшинству.

18. В соответствии со статьей 9 учреждения и органы системы Организации Объединенных Наций по возможности должны содействовать полному осуществлению Декларации.

III. Руководство по деятельности Организации Объединенных Наций в интересах меньшинств (2001 год)

19. Цель Руководства по деятельности Организации Объединенных Наций по вопросам меньшинств заключается в оказании помощи меньшинствам в понимании того, как им следует добиваться защиты их прав с использованием различных процедур, существующих на международном и региональном уровнях. В нем даются практические советы по поводу того, как возбуждать судебные дела в ситуациях, когда члены меньшинств считают, что их права на основании какого-либо конкретного договора были нарушены. В первой части Руководства приводится текст Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, и текст комментария к этой Декларации.

20. Вторая часть, которая состоит из ряда очерков, посвящена следующим темам: а) механизмы Организации Объединенных Наций и региональные механизмы по вопросам меньшинств: в этом разделе дается общий обзор целей и структуры Организации Объединенных Наций, а затем более подробно описываются органы, которые могут сыграть наиболее важную роль в деле поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Во втором разделе содержится краткое введение в нормы прав человека и международного права, с тем чтобы можно было лучше понимать права меньшинств в надлежащем контексте; б) Рабочая группа по меньшинствам Организации Объединенных Наций: в этом очерке речь идет о создании, составе, мандате и функциях Рабочей группы по меньшинствам Организации Объединенных Наций. В нем отмечено, что Рабочая группа по меньшинствам была учреждена Подкомиссией по поощрению и защите прав человека, для того чтобы обеспечить более эффективную защиту прав лиц, принадлежащих к меньшинствам; в) основанная на Уставе система Организации Объединенных Наций: в этом очерке описываются способы рассмотрения положения в области прав человека в любом государстве – члене Организации Объединенных Наций с использованием механизмов, созданных органами Организации Объединенных Наций. Эти механизмы называются "уставными", поскольку полномочия по их созданию проистекают из Устава Организации Объединенных Наций; г) договорные органы и механизмы жалоб на нарушения прав человека. В этом очерке приводится описание шести основных международных договоров о правах человека, характеризуется система представления докладов государств, которая является общей для всех договоров по правам человека, и указываются способы, посредством которых меньшинства и их представители могут доносить свои озабоченности до сведения международных договорных органов. В заключение в нем описываются предусмотренные четырьмя договорами механизмы представления жалоб отдельными лицами, считающими, что их права были нарушены. В Руководстве также подробно рассказывается об усилиях, предпринимаемых организациями, учреждениями, программами и фондами Организации Объединенных Наций в области поощрения и защиты прав меньшинств. В настоящее время готовится обновленный вариант Руководства, который будет распространен в ближайшем будущем.

IV. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры: права человека языковых меньшинств (2001 год)

21. Публикация "Права человека языковых меньшинств и языковая политика" является сборником статей, опубликованных Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в журнале "International Journal on Multicultural Societies". Она посвящена надлежащему учету языкового разнообразия. В этих статьях права на пользование языком анализируются в сравнительной перспективе применительно к Европейскому союзу, Южной Африке, государствам Центральной Азии и Балтии. В них подчеркивается сходство проблем, с которыми сталкиваются правительства при выработке законодательства по вопросам языков в различных районах; одновременно с этим в них отмечаются специфические исторические условия, вызывавшие появление региональных различий в регламентации использования языков в различных странах. В статьях, вошедших в этот сборник, анализируются конкретные проблемы, касающиеся эффективного осуществления прав человека языковых меньшинств, и повышенное внимание уделяется попыткам правительств найти необходимый баланс между такими противонаправленными силами, как стремление к удобству, социальный прогресс и языковые права.

V. Международная организация труда: справочник по меньшинствам и коренным народам (2002 год)

22. В этом справочнике содержится подробная информация о том, как работает Международная организация труда (МОТ). В нем поясняется, каким образом неправительственные организации и другие субъекты могут использовать преимущества МОТ для поощрения и защиты прав меньшинств и коренных народов. В нем содержатся практические советы и тематические исследования, а также пошаговое руководство по задействованию МОТ, советы о том, как повлиять на ее повестку дня и как можно сотрудничать, например, с профсоюзами для отстаивания интересов меньшинств и коренных народов.

VI. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры: "Первым делом – родной язык" (2005 год)

23. Программа "Первым делом – родной язык: общинная программа обучения грамоте языковых меньшинств в Азии" предусматривает организацию учебного процесса, ориентированного первым делом на использование родного языка учащихся для обучения детей и взрослых в различных странах Азии. Данное издание состоит из двух частей.

24. Часть I посвящена планированию и осуществлению устойчивой многоязычной программы обучения грамоте. В ней рассказывается об опыте девяти стран: Бангладеш, Вьетнама, Индии, Индонезии, Камбоджи, Китая, Непала, Таиланда и Филиппин, с упором на общинную мобилизацию, выявление потребностей в обучении, развитие систем письменности на языках меньшинств, подготовку учебно-методических программ и материалов, подготовку преподавателей, стратегии/инструменты оценки, стратегии государственной политики и устойчивость. В исследовании отмечается важная роль языка в процессе обра-

зования. Учебные программы "Первым делом – родной язык" предусматривают первоначальное обучение учащихся на родном языке, начиная с изучения граммоты и базовых предметов с постепенным переходом на использование второго языка, обычно национального языка, в качестве другого канала обучения. Подобного рода программы также известны как "двуязычное образование с опорой на родной язык" или "двуязычное образование на базе родного языка".

25. В части II содержатся аналитические материалы и описание примеров хорошей практики в странах, которые участвуют в этом проекте. Сюда включены материалы, написанные лингвистами, и описания наилучших видов практики обучения грамоте на родном языке на примере пяти стран региона. Эта публикация предназначена для руководителей, планировщиков и лиц, занимающихся практической организацией качественных программ обучения грамоте представителей меньшинств.

26. Цель ЮНЕСКО при проведении этого исследования заключалась в поощрении образования на родном языке и двуязычного/многоязычного образования и повышении качества образования, особенно для непривилегированных групп, а также в поощрении культурного и языкового разнообразия в обществе.

VII. Европейская экономическая комиссия: проблемы оценки гендерного статуса и статуса меньшинства (2007 год) (ESA/STAT/AC.140/2.3)

27. Издание "Проблемы оценки гендерного статуса и статуса меньшинства" содержит общий обзор практики, принятой для определения меньшинств и измерения их численного состава в регионе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций в прошлом, и освещает возникающие в процессе этой работы проблемы, связанные с регистрацией и оценкой численного состава меньшинств с учетом гендерной стратификации. Документ начинается с рассмотрения действующей практики в области определения и оценки гендерного статуса и статуса меньшинств. В нем освещаются проблемы оценки, а в заключение предлагается ряд рекомендаций в отношении более последовательного сбора и анализа данных, касающихся гендерного статуса и статуса меньшинств.

28. В документе отмечается, что подготовка надежных данных может быть сопряжена с проблемами отсутствия конфиденциальности. Важно также отметить, что, несмотря на положение о защите личных данных, представители меньшинств все же могут не желать раскрывать свою подлинную принадлежность к меньшинству из-за недоверия к заявлениям правительства о том, что личные данные собираются для обеспечения справедливого обращения, а не в целях дискриминации. В документе подчеркивается, что один из важнейших принципов, который следует соблюдать при сборе официальных данных о мигрантах и этнокультурных характеристиках обследуемых лиц, – это свободный выбор варианта ответа и собственные заявления респондентов.

29. В нем также отмечается, что в некоторых странах прямая идентификация статуса меньшинства на основе расовой или этнической принадлежности либо вероисповедания воспринимается как деликатная проблема. В этих странах было бы целесообразнее указывать страну рождения (страну рождения родителей) или родословную вместо этнической принадлежности в целях выявления этнокультурных характеристик групп меньшинств. Если сбор данных осуществляется в форме заполнения бланков самими респондентами, им следует четко

объяснить, почему собирается данная информация и почему так важно, чтобы они представили точную информацию. В заключение в документе отмечается, что участие общин меньшинств в сборе данных служит полезным способом установления доверительных отношений и улучшения качества данных.

VIII. Всемирная организация здравоохранения: "Health Equity and Ethnic Minorities in Emergency Situations" (2007 год)

30. В издании Всемирной организации здравоохранения "Health Equity and Ethnic Minorities in Emergency Situations" ("Равенство в вопросах здравоохранения и этнические меньшинства в чрезвычайных ситуациях") представлены два экспериментальных способа разработки межсекторальных действий на базе применения широкого подхода к государственной политике и правозащитного подхода к этническим группам в Колумбии. Первый способ включает в себя проекты, в целом ориентированные на такие общины, прежде всего "аборигенов или афро-колумбийцев", с использованием стратегий, не предусматривающих прямого использования правозащитной методологии. Второй способ – это проекты, прямо основанные на правозащитном подходе к решению этнических проблем, в рамках которых учитывалась культурная специфика общины, а программы приспособлялись к их потребностям. Уроки, вынесенные из осуществления этих экспериментальных проектов, предлагаются в качестве средства осуществления программ сокращения неравенства в медицинском обслуживании между наиболее уязвимыми группами населения и конкретными этническими группами. Главный вывод состоит в том, что проекты, которые непосредственно учитывали потребности этнических меньшинств и были основаны на правозащитном подходе, оказались более успешными с точки зрения ликвидации основных причин дискриминации и обеспечения равного доступа к медицинскому обслуживанию.

31. Кроме того, разработка и принятие плана действий в чрезвычайных ситуациях и оказания чрезвычайной помощи для "аборигенных или афро-колумбийских" общин оказались эффективным средством уменьшения уязвимости этнических общин перед внутренними вооруженными конфликтами. В дополнение к этому координация и интеграция инициатив организаций по вопросам развития способствовала растущему признанию на национальном уровне необходимости позитивных действий в интересах "аборигенных, афро-колумбийских, афро-карибских общин и общин рома".

IX. Комитет по ликвидации расовой дискриминации: "Показатели раннего предупреждения" (2007 год)

32. Комитет по ликвидации расовой дискриминации создал механизм раннего предупреждения для привлечения внимания государств-членов к ситуациям, при которых расовая дискриминация достигает тревожного уровня. Комитет принял меры по раннему предупреждению и процедуры неотложных действий для предотвращения нарушений Конвенции, а также более эффективного на них реагирования.

33. Меры в области раннего предупреждения могут включать в себя меры по укреплению доверия для усиления и повышения расовой терпимости, особенно для недопущения возобновления конфликтов в ситуациях, где они происходили

ранее. Процедуры безотлагательных действий призваны обеспечить реакцию на проблемы, требующие незамедлительных действий, или ограничить масштабы или число серьезных нарушений Конвенции. Меры по раннему предупреждению могли бы приниматься в ситуациях, когда присутствуют следующие признаки (CERD, A/62/18, 2007): а) наличие значительных и устойчивых форм расовой дискриминации, находящих отражение в социальных и экономических показателях; б) наличие тенденций к эскалации расовой ненависти и насилия или расовой пропаганды и призывов к расовой нетерпимости со стороны лиц, групп или организаций, особенно со стороны выборных или других должностных лиц; в) принятие нового законодательства, носящего дискриминационный характер; г) политика сегрегации или фактического исключения членов какой-либо группы из политической, экономической, социальной и культурной жизни; д) отсутствие надлежащей законодательной базы для определения и преследования в уголовном порядке всех форм расовой дискриминации или отсутствие эффективных механизмов, включая отсутствие средств правовой защиты; е) политика безнаказанности, касающаяся: насилия в отношении государственных или частных лиц, нацеленного на членов какой-либо группы, идентифицируемой по признакам расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения; серьезные заявления политических руководителей/видных деятелей, потворствующие или оправдывающие насилие против группы, идентифицируемой по признакам расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения; создание и организация военизированных групп и/или экстремистских политических групп, придерживающихся расистских взглядов; г) значительные потоки беженцев и перемещенных лиц, в особенности в тех случаях, когда такие лица принадлежат к конкретным этническим группам; ж) посягательство на традиционные земли коренных народов или принудительное выселение таких народов с их земель, в особенности в целях эксплуатации природных ресурсов; з) загрязнение или опасные виды деятельности, свидетельствующие о складывающихся в систему проявлениях расовой дискриминации, чреватой нанесением значительного ущерба конкретным группам. Эти признаки также являются критериями выявления и предотвращения нарушения прав человека лиц, принадлежащим к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

Х. "Стратегии привлечения стран к деятельности в интересах меньшинств" Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (2009 год)

34. Информационная записка, озаглавленная "К разработке стратегии привлечения стран к деятельности в интересах меньшинств", была подготовлена Управлением Верховного комиссара по правам человека для того, чтобы лучше познакомить сотрудников Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и их коллег в других организациях и специализированных учреждениях Организации Объединенных Наций с проблемами, с которыми сталкиваются меньшинства, и с правами таких меньшинств. Цель этой записки, которая в настоящее время обновляется, заключается в оказании помощи сотрудникам Организации Объединенных Наций, работающим на страновом уровне, в укреплении осуществляемых программ в интересах меньшинств. Записка построена в форме вопросов и ответов, позволяющих работникам на местах получить основную информацию об определениях, стандартах и механизмах Организации Объединенных Наций по вопросам

меньшинств (Часть II) и снабдить их идеями и практическими способами разработки стратегий привлечения стран к решению проблем меньшинств (Часть III).

35. Во вступительной Части I излагаются цели этой записки и некоторые проблемы, с которыми сталкиваются меньшинства при осуществлении своих прав. Часть II начинается с обсуждения определения меньшинств, и в ней указывается, что какого-либо международно признанного определения меньшинства нет. Трудность выработки такого приемлемого определения обусловлена широким разнообразием ситуаций, в которых находятся меньшинства. Некоторые из них компактно проживают в четко определенных географических районах, обособленных от остального населения, а другие рассредоточены по всей территории страны. У некоторых есть выраженное чувство коллективной идентичности или хорошо хранимая или записанная история, в то время как другие имеют лишь поверхностное представление о своем общем наследии. Термин "меньшинства", как он используется в системе Организации Объединенных Наций по правам человека, обозначает национальные или этнические, религиозные и языковые меньшинства, как это предусмотрено в Декларации о меньшинствах Организации Объединенных Наций.

36. Действия по защите меньшинств прежде всего должны быть ориентированы на защиту физического существования лиц, принадлежащих к меньшинствам, что включает в себя, в частности, их защиту от геноцида и преступлений против человечности. В ситуациях конфликта наибольший риск естественно возникает для физической неприкосновенности лиц, принадлежащих к группам меньшинств, и внимание следует уделять обеспечению того, чтобы меньшинства, в том числе оказавшиеся внутренне перемещенными лицами в своей собственной стране или вынужденные бежать за ее пределы в качестве беженцев, имели доступ к гуманитарной и чрезвычайной помощи, включая продовольствие, жилье и медицинское обслуживание. Защита существования также требует, например, защиты культурных или религиозных памятников, которые являются важным выражением культуры и самобытности меньшинства. Принцип неассимиляции требует не только терпимого отношения к разнообразию и множественной идентичности, но и их защиты и уважения. Права меньшинств предполагают обеспечение уважения самобытности при гарантиях того, чтобы любое дифференцированное отношение к группам или лицам, принадлежащим к таким группам, не скрывало за собой дискриминационную практику или политику.

37. Принцип недискриминации запрещает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, целью или результатом которого является нарушение или отрицание признания, осуществления или реализация всеми лицами на равной основе всех прав и свобод. При этом не существует требований, касающихся наличия дискриминационного умысла. Этот принцип касается дискриминации в законодательстве и политике, а также при их осуществлении. Международное право прав человека запрещает как прямую, так и косвенную дискриминацию.

38. Участие в управлении государством и во всех аспектах политической, экономической, социальной и культурной жизни страны, в которой проживают меньшинства, является неотъемлемым компонентом сохранения идентичности меньшинства и борьбы против социального отторжения. Должны существовать механизмы, обеспечивающие отражение разнообразия общества применительно к группам меньшинств в государственных институтах и органах, включая национальные парламенты, гражданскую службу, полицию, гражданскую и су-

дебную власть, а также обеспечивающие адекватное представительство лиц, принадлежащих к меньшинствам, их консультирование и предоставление им возможности выразить свое мнение при принятии решений, которые затрагивают их или территорию и районы, в которых они проживают. Такое участие должно быть полноценным, а не просто символическим, и особое внимание необходимо уделять участию женщин из числа меньшинств.

39. Часть II касается международных договоров о правах человека, направленных на защиту меньшинств, и в частности Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

40. В Части II приводится информация о существующих механизмах защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам: Независимом эксперте по вопросам меньшинств Организации Объединенных Наций; договорных органах по правам человека Организации Объединенных Наций, и в частности Комитете по ликвидации расовой дискриминации и его механизме раннего предупреждения, с тем чтобы привлекать внимание его членов к ситуациям, при которых расовая дискриминация достигает тревожного уровня; Специальном советнике по предупреждению геноцида; Форуме по вопросам меньшинств; Универсальном периодическом обзоре; Комитете экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций и Комитете по применению стандартов; Комитете по конвенциям и рекомендациям Исполнительного совета ЮНЕСКО в отношении жалоб, касающихся предполагаемых нарушений прав человека в областях, относящихся к компетенции ЮНЕСКО.

41. Наконец, в Части III рекомендуется использование новаторских подходов к повышению осведомленности и приводятся конкретные контрольные перечни, призванные содействовать поощрению прав женщин и детей, принадлежащих к меньшинствам, и обеспечить эффективное участие меньшинств в жизни общества. Первый шаг заключается в оценке глубины понимания проблем меньшинств в конкретной стране, включая выяснение наиболее острых проблем, волнующих меньшинства в этой стране, прав, которые предоставлены меньшинствам, но которыми они не имеют возможности пользоваться, и причин, по которым это происходит. Второй шаг заключается в выявлении и поддержке структур и систем, призванных улучшить положение меньшинств. В качестве третьего шага предлагается использовать контрольный перечень для выявления первоочередных направлений деятельности с тем уточнением, что в первую очередь необходимо принимать меры в случае серьезных нарушений прав человека или вооруженных конфликтов. Однако это не должно происходить за счет ухудшения общих структур защиты, касающихся всего комплекса гражданских, политических, экономических и культурных прав. Традиционно основное внимание уделяется гражданским и политическим правам. В записке отмечается, что анализ положения меньшинств был бы неполным без тщательной оценки степени осуществления ими своих экономических, социальных и культурных прав, когда особое внимание уделяется положению женщин и детей. Наконец, в части III рекомендуется использование новаторских подходов к повышению осведомленности и содержатся конкретные контрольные перечни, призванные содействовать поощрению прав женщин и детей, принадлежащих к меньшинствам, и обеспечить их эффективное участие в управлении государством.

XI. Руководство по ресурсам и подборка материалов по меньшинствам Программы развития Организации Объединенных Наций (2010 год)

42. Издание "Marginalised Minorities in Development Programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit" (2010) ("Маргинализованные меньшинства при разработке программ в интересах развития: руководство по ресурсам и подборка материалов ПРООН") ("Подборка") служит основным руководящим пособием и практическим инструментом при решении проблем меньшинств для сотрудников на местах и других практических работников Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Цель документа заключается в обеспечении понимания концептуальных вопросов и основополагающих принципов, касающихся поощрения и защиты меньшинств. В ней также представлены подходы, позволяющие обеспечить использование имеющихся международных и региональных стандартов с целью вовлечь меньшинства в процессе разработки программ, влиять на выбор вариантов политики, а также расширить их возможности для эффективного участия и представительства в процессах развития.

43. Подборка поделена на четыре части. В части I рассматриваются ключевые концептуальные вопросы и основополагающие принципы поощрения и защиты прав меньшинств. Во-первых, в ней перечисляются объективные и субъективные критерии определения меньшинств и дается изложение прав меньшинств и принципов их защиты исходя из тезиса о том, что признание меньшинств способствует развитию, мирному сосуществованию и демократическому правлению. В части I также подробно излагаются позитивные и негативные обязательства государств в области уважения, защиты и полного определения прав, которые служат ключевыми факторами учета разнообразия и обеспечения стабильности. Одним из ключевых компонентов защиты самобытности меньшинств служит образование. Особое внимание необходимо уделять вопросам доступа к образованию, языку обучения и культурному наполнению образования. Препятствием для доступа меньшинств к образованию часто является более скудное финансирование школ в районах, в которых живут меньшинства, и сегрегация детей, принадлежащих к меньшинствам, в общеобразовательных школах. Кроме того, просматривается тенденция, при которой меньшинства зачастую имеют доступ к образованию лишь на более низких ступенях. Свою роль в этом процессе играет как прямая, так и косвенная дискриминация. Дискриминационное отношение к меньшинствам может находить свое отражение в учебной программе и учебниках. Поэтому государствам необходимо не только обеспечить равный доступ для всех к образованию, но и обеспечить отсутствие дискриминации с точки зрения качества обеспечиваемого образования.

44. В части II Подборки также анализируются возможности разработки программ и стратегий, которые могли бы использоваться ПРООН для вовлечения меньшинств в процесс развития, включая оказание государственным должностным лицам и учреждениям помощи в создании потенциала, взаимодействие сотрудников ПРООН с меньшинствами, а также возможные способы эффективного проведения информационно-разъяснительной работы и создания партнерств. В Подборке отмечается, что стратегия интеграции меньшинств в программы развития будет варьироваться в зависимости от национального контекста. В ней предлагаются четыре общие меры для вовлечения меньшинств в процессы Общей страновой оценки (ОСО) и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР). В части II также подчеркивается, что еще одной важной стратегией, призванной противодей-

ствовать маргинализации меньшинств, является укрепление способности правительств и других партнеров привлекать меньшинства к осуществлению программы в области развития.

45. В части III предлагаются восемь инструментов для оказания помощи сотрудникам ПРООН в налаживании и/или укреплении их работы в интересах меньшинств для их привлечения к осуществлению программ в области развития и предотвращению конфликтов. Этими инструментами являются: инструмент 1 – Контрольный перечень разработки программ и проектов по вопросам меньшинств и развития; инструмент 2 – Оценки уязвимости; инструмент 3 – Правозащитный анализ причинности; инструмент 4 – Сбор количественных этнических данных; инструмент 5 – План обследования, сбор данных и метод выборки: опыт деятельности Отделения ПРООН в Украине; инструмент 6 – Измерение "этнической дистанции"; инструмент 7 – Раннее предупреждение по вопросам меньшинств и конфликтов; инструмент 8 – Интеграция меньшинств в программный цикл ПРООН.

Инструмент 1 – Контрольный перечень разработки программ и проектов по вопросам меньшинств и развития

46. Этот инструмент может использоваться для сбора различной исходной информации в целях организации деятельности, призванной содействовать поощрению и защите прав меньшинств. Он основан на информационной записке УВКПЧ для его сотрудников и других работников, подготовленной при поддержке Межучрежденческой группы по меньшинствам. В нескольких разделах рассматриваются потребности и права соответствующих групп меньшинств, включая перемещенные меньшинства, женщин из числа меньшинств и религиозные меньшинства. В его заключительной части приводятся руководящие принципы, касающиеся того, каким образом Организация Объединенных Наций могла бы поддержать эффективное участие лиц, принадлежащих к меньшинствам.

Инструмент 2 – Оценки уязвимости

47. Этот инструмент был разработан на основе Пособия ПРООН по применению правозащитного подхода и гендерного анализа к местному самоуправлению. Он был создан в рамках проекта разработки с использованием правозащитного подхода программы муниципального развития в Боснии и Герцеговине (RMAP) ПРООН. Он включает в себя так называемый "перечень уязвимых групп", подробный перечень соответствующих показателей и вопросов для выявления потенциально уязвимых групп и оценки вероятных проблем прав человека, с которыми они сталкиваются в страновом контексте. Перечень включает такие группы, как женщины, инвалиды, национальные меньшинства, рома, перемещенные лица, беженцы и репатрианты, дети, престарелые, жертвы торговли людьми, задержанные, лица, страдающие ВИЧ, секс-меньшинства и лица, живущие в крайней нищете. В качестве примера проведения целевой оценки в отношении конкретной группы меньшинств приводится оценка уязвимости для рома. Соответствующие вопросы могут использоваться с необходимыми коррективами для проведения оценок других групп.

Инструмент 3 – Причинно-следственный анализ с позиций правозащитного подхода

48. В рамках общего пакета учебных материалов Организации Объединенных Наций по применению основанного на правах человека подхода был разра-

ботан процесс проведения причинно-следственного анализа. Для того чтобы подготовить проект в области развития, обеспечивающий устойчивые результаты, необходимо принимать меры, направленные на ликвидацию коренных причин дискриминации и неравенства. Этот инструмент призван содействовать выявлению коренных причин необеспеченных прав и проблем в области развития. Он анализирует не только непосредственные причины и ситуации, но и глубинные структурные факторы социального отторжения, нищеты, дискриминации или любой другой ситуации, связанной с необеспечением прав человека. Этот инструмент может быть полезен для определения коренных причин маргинализации групп меньшинств. Для содействия проведению причинно-следственного анализа в нем предлагается использование такого метода, как составление древа проблем/древа целей.

Инструмент 4 – Проблемы сбора количественных этнических данных

49. Этот инструмент был разработан Региональным центром УВКБ для Европы и Содружества Независимых Государств. Он основан на опыте сбора данных о меньшинствах, включая проведение двух новаторских обследований рома, проведенных при поддержке Региональной группы ПРООН в рамках подготовки доклада о развитии человеческого потенциала: "Avoiding the Dependency Trap" (2003) ("Как избежать попадания в ловушку зависимости") и "At Risk: Roma and the Displaced in Southeast Europe" (2006) ("Группа риска: рома и перемещенные лица в Юго-Восточной Европе"). Этот инструмент содержит подробную информацию о подходах и проблемах в области сбора дезагрегированных данных в разбивке по этническому происхождению, религии и/или языкам. В нем также предлагаются руководящие принципы новой системы сбора данных о меньшинствах, включая доходы и расходы домохозяйств и проведение обследований рабочей силы в разбивке по этническому происхождению или религии.

Инструмент 5 – План обследования, сбор данных и метод выборки: опыт работы Отделения ПРООН в Украине

50. Этот инструмент подготовлен Отделением ПРООН в Украине. Обследования проводились в Автономной Республике Крым. Это многонациональный регион, в котором проживает множество меньшинств. Инструмент предлагается в качестве примера обоснования, процессов и информационных результатов сбора данных об этнических группах. Он дополняет Инструмент 4 примерами практического применения многих принципов хорошей практики сбора этнических данных и их использования в деятельности. Первоочередное внимание уделяется сбору сопоставимых и конкретных данных о социальных условиях в привязке к экономическому положению, земле/жилью/уровню жизни и вопросам образования. Цель заключается в понимании различий между различными ключевыми демографическими подгруппами и обеспечении проведения общего обзора всего народонаселения в регионе.

Инструмент 6 – Измерение "этнической дистанции"

51. Под этнической дистанцией понимается степень понимания и близости между членами социальных групп, которая проявляется в готовности вступать в более или менее тесные социальные связи с членами этой группы или же отсутствии такой готовности. Обследования этнической дистанции полезны для оценки воздействия проектных мероприятий путем проведения сопоставительных обследований до, после и во время осуществления проекта. Обследования этнической дистанции также используются для мониторинга показателей ран-

него предупреждения в отношении роста/падения напряженности и возможных конфликтов. Инструмент следует использовать в сотрудничестве с организациями гражданского общества меньшинств для определения задаваемых вопросов.

Инструмент 7 – Раннее предупреждение по вопросам меньшинств и конфликтов

52. Этот инструмент содействует раннему предупреждению путем оценки степени риска возникновения в стране насильственных конфликтов с участием меньшинств. Он основан на трех источниках: показателях, определенных Специальным советником Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по предупреждению геноцида; показателях предупреждения геноцида, предложенных Комитетом по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД), и показателях, предложенных Международной группой по правам меньшинств в ее докладе о правах меньшинств, озаглавленном "Ключ к предотвращению конфликтов" (2007 год). Этот инструмент представлен лишь в качестве примера, и его показатели необходимо адаптировать к конкретной ситуации в стране.

Инструмент 8 – Интеграция меньшинств в программный цикл ПРООН

53. Этот инструмент призван подсказать сотрудникам ПРООН способы учета интересов меньшинств на каждом этапе программного цикла и в некоторых ключевых компонентах работы, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, доклады о развитии человеческого потенциала и общее сотрудничество с гражданским обществом. Он включает в себя многие из рекомендаций, содержащихся в других частях этого справочного пособия и руководства.

54. В Части IV Подборки приводится общий обзор международно-правовых стандартов и механизмов, относящихся к правам меньшинств, и краткая информация о защите прав меньшинств на региональном уровне. В частности, в ней говорится о Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, соответствующих договорах о правах человека Организации Объединенных Наций и функциях ее контрольных органов. В ней также подробно поясняются мандат и работа Независимого эксперта по вопросам меньшинств, Форума по вопросам меньшинств и Рабочей группы экспертов по лицам африканского происхождения.

ХII. Брошюра УВКБ, посвященная Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (2010 год)

55. УВКБ подготовило брошюру, посвященную Декларации, в стремлении повысить осведомленность о ее существовании и содержании. В ней содержится доступное изложение в удобной для читателя форме положений Декларации. Цель этой работы заключалась в том, чтобы побудить сотрудников Организации

Объединенных Наций, представителей правительств, национальных правозащитных учреждений, гражданское общество и других субъектов во всем мире использовать эти положения в поддержку своих усилий по защите прав меньшинств. Декларация содержит руководящие указания по вопросам поощрения и защиты прав меньшинств и является ценным инструментом интерпретации и осуществления этих прав.
