



Поощрение и защита прав меньшинств

Руководство для правозащитников

Поощрение и защита прав меньшинств

Руководство для правозащитников



Примечание

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения Секретариатом Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города, района или их властей или относительно делимитации их границ.

*

*

*

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

HR/PUB/12/7

© Организация Объединенных Наций, 2012 год
Все права защищены во всех странах мира

Фотографии на обложке (слева направо по часовой стрелке): Naxi minority woman, Chaina © Anja Disseldorp; Wankar Elder © Meena Kadri; Young Roma girl © Olesia Bilkei, Shutterstock; Memorial for Mandela © UNAMID, Albert González Farran.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Я очень рада тому, что год выхода в свет настоящего издания – *Поощрение и защита прав меньшинств: руководство для правозащитников* – совпал с двадцатилетней годовщиной принятия Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

Это дает повод освежить в памяти опыт двух последних десятилетий, связанный с пропагандой положений Декларации, и использовать его для составления планов и стратегий на будущее, нахождения оптимальных способов привлечь к Декларации дополнительное внимание в ходе ведущихся по всему миру дискуссий о правах человека и обсуждения вопросов, связанных с ее осуществлением. Хочется надеяться, что настоящее *Руководство* станет для активистов гражданского общества поистине настольной книгой, благодаря которой они смогут еще успешнее заниматься своим нелегким и исключительно важным делом.

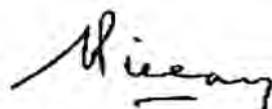
О чем бы ни шла речь в современном мире – о демократических преобразованиях, последовавших за народными волнениями в странах Северной Африки и Ближнего Востока, или об обеспечении прав человека в условиях спада мировой экономики, об устойчивом развитии в контексте решений, принятых в 2012 году Конференцией Организации Объединенных Наций "Рио+20", или о гарантиях повсеместного эффективного участия меньшинств, включая женщин и девочек, во всех сферах жизни – проблемы меньшинств неизменно занимают должное место в повестке дня руководящих органов.

В этот юбилейный год наше Управление занимается правами меньшинств еще активнее, чем прежде. Мы организуем ряд субрегиональных и региональных мероприятий по темам, наиболее актуальным для меньшинств, и ведем информационно-пропагандистскую работу по нескольким направлениям. Мы взяли на себя ведущую роль в формировании и координации деятельности Сети Организации Объединенных Наций по борьбе с расовой дискриминацией и защите меньшинств, которая станет новой платформой для расширения сотрудничества и диалога по проблемам меньшинств в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций. Все это дополняет уже ведущуюся работу по поддержке прав меньшинств, включая соответствующие усилия наших представителей на местах, программу стипендий для представителей меньшинств, поддержку мандата Независимого эксперта по вопросам меньшинств и ежегодный Форум по вопросам меньшинств. Свежую информацию об этой деятельности всегда можно найти на нашем веб-сайте.

Как правозащитники мы должны обеспечивать, чтобы права национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств пользовались необходимым вниманием и принимались в расчет. Надеемся, что это *Руководство* станет ценным подспорьем для тех, кто защищает права меньшинств, и будет помогать им настаивать на включении прав меньшинств в повестку дня, а там, где это уже сделано – обеспечивать, чтобы они всегда оставались в поле зрения и должным образом учитывались.

В ходе международных, региональных и национальных дискуссий, опирающихся на принцип "все права человека для всех", нам следует общими усилиями добиваться, чтобы интересы меньшинств нигде не упускались из вида. Для этого в *Руководстве* в удобной для читателя форме приводятся сведения об основных участниках деятельности по вопросам меньшинств в Организации Объединенных Наций и в важнейших региональных организациях, а также об оптимальных способах взаимодействия с ними.

Вклад меньшинств способен обогатить общество любой страны. Главные цели работы по защите их прав должны состоять в том, чтобы больше никто не был вынужден скрывать свою принадлежность к меньшинству из-за связанных с этим неблагоприятных последствий, чтобы меньшинствам было гарантировано сохранение их существования как самобытных общин и чтобы по отношению к ним соблюдались принципы эффективного участия и недискриминации. Пусть настоящая публикация послужит нам руководством в нашем стремлении достичь этого для всех меньшинств повсюду в мире.



Нави Пиллэй
Верховный комиссар Организации Объединенных
Наций по правам человека

Выражение признательности

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека искренне благодарит Херста Ханнума, профессора международного права на факультете права и дипломатии им. Флетчера, за ценный вклад в подготовку настоящего *Руководства*. Особой признательности заслуживают также наши партнеры из Организации Объединенных Наций и региональных организаций, принявшие участие в работе над изданием.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Предисловие	iii
Введение.....	1
ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. ПРАВА МЕНЬШИНСТВ И ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	
<i>Главы</i>	
I. Краткий исторический обзор: права меньшинств в международном праве	2
II. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека	9
III. Совет по правам человека Организации Объединенных Наций и его вспомогательные органы	25
IV. Специальные процедуры Организации Объединенных Наций	36
V. Договорные органы по правам человека	53
ЧАСТЬ ВТОРАЯ. ДРУГИЕ СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ОРГАНЫ В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	
VI. Программа развития Организации Объединенных Наций	77
VII. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев	81
VIII. Детский фонд Организации Объединенных Наций	87
IX. Международная организация труда	92
X. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры	97
ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ. РЕГИОНАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ	
XI. Правозащитная система Африканского союза	108
XII. Совет Европы	122
XIII. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе.....	148
XIV. Европейский союз	160
XV. Межамериканская система защиты прав человека	172
<i>Приложения</i>	
I. Основные документы	
Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам	181
Комментарий Рабочей группы по меньшинствам к Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам	185
II. Полезные веб-сайты	207

ВВЕДЕНИЕ

Тема прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, затрагивается сегодня почти в каждом международном документе по правам человека и на каждом правозащитном форуме. Организация Объединенных Наций и другие межправительственные организации признают важнейшее значение прав меньшинств для защиты тех, кто стремится сохранять и развивать ценности и практику, объединяющие их с другими членами соответствующей общины. Они отдают себе отчет и в том, что представители меньшинств вносят весомый вклад в пополнение богатства и многообразия общественной жизни и что государства, принимающие должные меры для признания и поощрения прав меньшинств, тем самым создают у себя условия для сохранения обстановки толерантности и стабильности.

Настоящее *Руководство* содержит информацию о нормах и механизмах, разработанных для защиты прав лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным или языковым меньшинствам. В нем приводятся подробные сведения о процедурах и форумах, позволяющих выносить проблемы меньшинств на рассмотрение в системе Организации Объединенных Наций и в региональных организациях. Заостряя внимание на работе, касающейся меньшинств, и освещая при этом деятельность отдельных специализированных учреждений и региональных механизмов, данное *Руководство* дополняет собой публикацию *Как работать по Программе ООН в области прав человека: справочник для гражданского общества* (УВКПЧ, 2008), являющуюся практическим пособием для ознакомления с правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций в целом¹. Приводимая в *Руководстве* информация действительна по состоянию на 1 января 2012 года.

Авторы надеются, что настоящее *Руководство* поможет лицам, отстаивающим интересы меньшинств, успешно и в полном объеме задействовать существующие международные механизмы, обеспечивая тем самым поощрение и защиту прав, гарантированных международными договорами.

¹ См. по адресу www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Pages/Handbook.aspx (дата посещения – 29 ноября 2012 года). *Справочник* издан на английском, арабском, испанском, китайском, русском и французском языках; на веб-сайте он также имеется в переводе на фарси, грузинский и непальский. В 2011 году вошедшие в него материалы были выпущены на DVD.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ ПРАВА МЕНЬШИНСТВ И ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЛАВА I

КРАТКИЙ ИСТОРИЧЕСКИЙ ОБЗОР: ПРАВА МЕНЬШИНСТВ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Резюме: Первой достойной упоминания попыткой определить круг признанных на международном уровне прав меньшинств стало заключение ряда "договоров о меньшинствах" под эгидой Лиги Наций. Затем, с созданием Организации Объединенных Наций основное внимание временно переключилось на глобальные вопросы прав человека и деколонизации. Однако шаг за шагом в Организации Объединенных Наций сформировался целый ряд норм, процедур и механизмов, связанных с правами меньшинств, а принятая в 1992 году Декларация Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам стала основополагающим документом в этой области, которым Организация руководствуется и по сей день.

Понятия "меньшинство" и "большинство" возникли в международном праве сравнительно недавно, хотя само разделение людей на общины, несомненно, имело место на всем протяжении истории. В некоторых политических системах меньшинства наделялись особыми коллективными правами, что, впрочем, обычно не означало признания каких-либо из этих прав собственно "правами меньшинств". Так, в Османской империи существовала система миллетов, в рамках которой немусульманские религиозные общины, включая православных христиан, армян, иудеев и др., пользовались некоторой культурно-религиозной автономией. Французская и американская революции конца XVIII века провозгласили свободу вероисповедания одним из основных прав граждан, хотя в более общем плане вопрос о защите меньшинств не ставился в то время ни в той, ни в другой стране. Определенное признание права меньшинств получили на Венском конгрессе 1815 года, покончившем с империей Наполеона, а также в Берлинском договоре 1878 года, который закреплял особые права за религиозной общиной горы Афон.

Большинство международных политико-правовых инициатив XIX века были, однако, направлены не на защиту меньшинств как таковых, а, напротив, на обоснование единства "наций", сформированных по языковому признаку, исходя из принципа самоопределения. Рост притягательной силы национализма создавал все большую угрозу для тех, кто не идентифицировал себя с этническим, языковым или религиозным большинством в собственной стране. Консолидация государств, оформившихся на базе общности языка, развитие торговли и созданная промышленной революцией массовая потребность в грамотной рабочей силе вынуждали малые и менее влиятельные общины подстраиваться под доминирующие в обществе культурно-лингвистические нормы. В результате к началу Первой мировой войны в 1914 году национальный вопрос и проблемы меньшинств вышли на передний план международной или, во всяком случае, европейской политики.

Лига Наций

После Первой мировой войны проблемы меньшинств оказались в центре внимания Лиги Наций. Для защиты отдельных групп населения был заключен ряд так называемых "договоров о меньшинствах", направленных на решение многих ключевых проблем этих групп.

К числу гарантий, закрепленных этими соглашениями, обычно относились права на равенство и свободу от дискриминации, право на получение гражданства нового государства (или государства с новыми границами) для лиц, постоянно проживающих на его территории, право на пользование родным языком в общественной и частной жизни, право меньшинств создавать собственные религиозные, культурные, благотворительные и образовательные учреждения, обязанность государства предоставлять школам меньшинств с преподаванием в начальных классах на языках этих меньшинств финансовую поддержку в "справедливом" объеме и упрочение статуса законов, ограждающих интересы меньшинств, с тем чтобы их нельзя было изменить последующими законодательными актами.

Хотя созданная Лигой Наций система надзора носила не юридический, а политический характер и не давала меньшинствам возможности на равных вступать в споры с государствами, она тем не менее наделяла секретариат Лиги некоторыми контрольными функциями. Практически любое лицо или группа лиц могли выносить различные ситуации на рассмотрение Лиги Наций; секретариат также имел право проводить расследования по собственной инициативе. Возможные санкции ограничивались публичным обсуждением вопроса в Совете Лиги и принятием резолюции, призывающей государства к тем или иным действиям. Некоторые международные договоры, такие как договор о предоставлении Данцигу статуса "вольного города", предусматривали возможность обращения в Постоянную палату международного правосудия (на смену которой пришел современный Международный Суд), которая вынесла ряд важных консультативных заключений по делам, касавшимся меньшинств².

При всей ограниченности применения договоров о меньшинствах (они распространялись лишь на немногие государства, потерпевшие военное поражение или образованные впервые, тогда как договоренности о всеобщем характере прав меньшинств по-прежнему не существовало), их значение не следует недооценивать. Заключение этих договоров имело вполне конкретные последствия для меньшинств в соответствующем государстве и стало важной вехой в развитии международного права в области прав меньшинств и прав человека. В частности, признание принципа, в соответствии с которым судьба меньшинств внутри соответствующих государств представляет законный интерес для международного сообщества и может быть предметом международного наблюдения, знаменовало собой качественно новый этап в развитии международного права и в некоторых отношениях предопределило последующие усилия Организации Объединенных Наций в поддержку прав человека в целом.

² См., в частности: Постоянная палата международного правосудия. *Права меньшинств в Верхней Силезии (школы для меньшинств), Германия против Польши*, решение № 12, 26 апреля 1928 года; *Вопросы, касающиеся поселенцев германского происхождения в Польше*, консультативное заключение, серия В № 6, 10 сентября 1923 года; *Греко-болгарские "общины"*, консультативное заключение, серия В № 17, 31 июля 1930 года; *Доступ в школы для германского меньшинства в Верхней Силезии*, консультативное заключение, серия А/В № 40, 15 мая 1931 года; *Школы для меньшинств в Албании*, консультативное заключение, серия А/В № 62, 6 апреля 1935 года.

Организация Объединенных Наций

Устав Организации Объединенных Наций не содержит упоминаний о правах меньшинств как таковых, но включает ряд положений, посвященных правам человека, в том числе пункт 3 статьи 1, в котором одной из целей Организации провозглашается международное сотрудничество "в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии".

В 1948 году Генеральная Ассамблея приняла Всеобщую декларацию прав человека, которая наполнила понятие прав человека намного более конкретным содержанием и до сих пор остается одним из важнейших международных документов на эту тему: ее антидискриминационные положения наряду с другими статьями имеют ключевое значение и для лиц, принадлежащих к меньшинствам. Хотя Генеральная Ассамблея не смогла прийти к согласию о включении в Декларацию каких-либо формулировок, непосредственно относящихся к правам меньшинств, она все же отметила, что Организация Объединенных Наций "не может оставаться равнодушной к судьбе меньшинств". В той же резолюции, посвященной принятию Всеобщей декларации, она также отметила, что "принятие единообразного разрешения этого сложного и требующего осторожного к себе отношения вопроса [о меньшинствах], который в каждом государстве, где он возникает, имеет свои особые аспекты, является затруднительным"³.

В то время многие считали, что подход к проблемам меньшинств должен быть основан на уважении прав личности в сочетании с растущим вниманием к праву колониальных территорий на самоопределение; тем не менее, в отдельных случаях проблемы меньшинств также затрагивались на уровне Организации Объединенных Наций. Так, принятая в 1948 году Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него запрещает действия, имеющие целью уничтожить "какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую". В 1947 году в качестве вспомогательного органа Комиссии по правам человека была учреждена Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств; в 1979 году увидело свет авторитетное исследование на эту тему, подготовленное для Подкомиссии специальным докладчиком Франческо Капоторти⁴. В 1960-е годы были заключены три важных договора, содержащих упоминания о правах меньшинств: так, в 1960 году Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) приняла Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования, в которой за представителями меньшинств признавалось право заниматься собственной деятельностью в сфере образования, включая создание собственных школ и преподавание своего языка. В 1965 году Организацией Объединенных Наций была принята Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, запрещающая проведение любых различий, основанных на "признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения". В статью 27 принятого в 1966 году Международного пакта о гражданских и политических правах было включено конкретное положение о меньшинствах, которое стало одним из главных правовых рычагов для поддержки прав меньшинств. Подробнее о Конвенции и Международном пакте говорится в главе V.

Все эти шаги были весьма немаловажными, но еще большее внимание правам меньшинств стало уделяться по окончании холодной войны. В этот период значение прав меньшинств и их роль в поддержании стабильности государств получают все более широкое признание

³ Резолюция 217 C(III).

⁴ *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, reprinted as Human Rights Study Series No. 5 (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.91.XIV.2).

в деятельности международных институтов, в том числе в регионах Центральной и Восточной Европы и бывшего СССР.

В Европе переломный момент наступил в 1990 году, когда на обзорной конференции Сопредседания по безопасности и сотрудничеству в Европе (ныне – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), см. главу XIII) была принята декларация по вопросам прав человека, демократии, верховенства права и прав меньшинств – так называемый "Копенгагенский документ". В соответствии с этим документом государства-участники ОБСЕ, которых сегодня насчитывается 56, обязались признавать за меньшинствами широкий круг прав. Хотя Копенгагенский документ носит характер политической декларации, его принятие имело важные последствия и стало прологом к заключению юридически обязывающей Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, принятой Советом Европы в 1994 году. Об этой и других инициативах Совета Европы и ОБСЕ говорится, соответственно, в главах XII и XIII.

В Организации Объединенных Наций дискуссии о декларации прав меньшинств велись более десяти лет; в итоге Генеральная Ассамблея приняла в 1992 году Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (Декларация о меньшинствах) (см. приложение I). Эта декларация содержит ряд прогрессивных формулировок, в том числе об участии меньшинств в политической и экономической жизни государства. В ее преамбуле также признается, что защита прав меньшинств "способствует политической и социальной стабильности государств, в которых они проживают", и "укреплению дружбы и сотрудничества между народами и государствами".

Среди основных положений Декларации заслуживают внимания прежде всего следующие.

Статья 1

1. Государства охраняют на их соответствующих территориях существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности. [...]

Статья 2

[...]

2. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни.
3. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству. [...]

Статья 4

[...]

2. Государства принимают меры для создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи, за исключением тех случаев, когда конкретная деятельность осуществляется в нарушение национального законодательства и противоречит международным нормам. [...]

В 1995 году Комиссия по правам человека уполномочила свою Подкомиссию создать рабочую группу из пяти членов, которая должна была "рассматривать поощрение и

практическое осуществление" Декларации, "изучать возможные решения проблем, затрагивающих меньшинства... [а также] рекомендовать, в случае необходимости, дальнейшие меры по поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам"⁵. В 1995–2006 годах состоялись 12 сессий Рабочей группы по меньшинствам, при посредстве которой представители меньшинств могли выносить вопросы на рассмотрение Организации Объединенных Наций и вступать в прямой диалог с государствами. Вклад Рабочей группы был весьма значительным не только в плане концептуального оформления прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, но и с точки зрения обобщения передового опыта и разработки других мер по поддержке и защите меньшинств⁶. В 2005 году Рабочей группой был принят комментарий к Декларации (см. приложение I).

Должность Независимого эксперта по вопросам меньшинств была учреждена Комиссией по правам человека в 2005 году. За созданием в 2006 году Совета по правам человека последовало учреждение в 2007 году Форума по вопросам меньшинств. Подробнее о работе Независимого эксперта и других специальных процедур см. в главе IV, а о деятельности Форума – в главе III.

Дальнейшими шагами Организации Объединенных Наций по разработке стандартов защиты меньшинств стали принятие в 1981 году Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений⁷, назначение в 1980-е годы Комиссией по правам человека специальных докладчиков для рассмотрения ряда аспектов религиозной нетерпимости и дискриминации, а также представленный Подкомиссией в 1993 году доклад о "возможных путях и средствах облегчения мирного и конструктивного решения проблем, связанных с меньшинствами"⁸. В 2001 году Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций назначил Специального советника по предупреждению геноцида, уполномоченного запрашивать и получать информацию, имеющую отношение к его мандату и, прежде всего, необходимую для раннего предупреждения⁹. В 2005 году государства-члены Организации Объединенных Наций приняли Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, в котором отмечается, что "поощрение и защита прав людей, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, способствуют политической и социальной стабильности и миру и увеличивают культурное разнообразие и наследие общества"¹⁰.

Важно отметить также, что наряду с работой над правами меньшинств Организация Объединенных Наций интенсивно занималась вопросами прав человека коренных народов. Эти усилия увенчались принятием Декларации прав коренных народов – знаменательного документа, подготовленного при активном участии представителей коренных народов и утвержденного Генеральной Ассамблеей в сентябре 2007 года.

В решениях Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, состоявшейся в Дурбане в 2001 году (Дурбанская конференция), и созванной в 2009 году Конференции по обзору Дурбанского

⁵ Резолюция 1995/24, пункт 9.

⁶ Документы, рассмотренные Рабочей группой, см. по адресу www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/TheformerWGoMinorities.aspx (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

⁷ Резолюция 36/55 Генеральной Ассамблеи. См. также D. J. Sullivan, "Advancing the freedom of religion or belief through the UN Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination", *American Journal of International Law*, vol. 82 (1988), p. 487.

⁸ E/CN.4/Sub.2/1993/34 и Add. 1–4.

⁹ См. www.un.org/en/preventgenocide/adviser/index.shtml (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

¹⁰ Резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 130.

процесса было вновь подтверждено значение недискриминации как одного из основных принципов прав человека и рекомендован ряд мер по усилению защиты от расизма. Дурбанская декларация и Программа действий содержит конкретные предложения, направленные на противодействие расизму, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости; в ней рассматривается широкий круг вопросов и излагаются далеко идущие рекомендации и практические меры в интересах различных групп, страдающих от дискриминации. В ней также сформулированы конкретные рекомендации по борьбе с дискриминацией африканцев и лиц африканского происхождения, азиатов и лиц азиатского происхождения, коренных народов, мигрантов, беженцев, меньшинств, рома и других групп населения.

Несколько рекомендаций касаются равноправия меньшинств и предоставления им возможности пользоваться правами человека и основными свободами без какой-либо дискриминации. В Дурбанской декларации и Программе действий признается, что жертвы дискриминации нередко страдают от множественных или особо тяжелых ее форм, обусловленных гендерной принадлежностью, языком, религией, политическими или иными убеждениями, социальным происхождением, имущественным, сословным или иным положением. Конференция по обзору Дурбанского процесса позволила оценить и ускорить прогресс в осуществлении мер, согласованных в рамках Дурбанской декларации и Программы действий. В ее итоговом документе по существу подтверждаются обязательства, изложенные в Дурбанской декларации и Программе действий.

Впоследствии были созданы два межправительственных и два экспертных механизма: Межправительственная рабочая группа по эффективному осуществлению Дурбанской декларации и Программы действий, Специальный комитет по разработке дополнительных стандартов, Группа независимых видных экспертов и Рабочая группа экспертов по проблемам лиц африканского происхождения. О деятельности последней подробнее говорится в главе IV.

На всем протяжении этой работы защитники прав меньшинств в Организации Объединенных Наций и в других межправительственных организациях постоянно сталкивались с трудностями из-за отсутствия единого понимания термина "меньшинство". Сложность выработки согласованного определения порой отвлекала от существа вопросов, связанных с правами меньшинств, и в итоге принятие Декларации о меньшинствах стало возможным лишь после того, как было решено не определять конкретный круг лиц, на которых она будет распространяться. При этом одним из наиболее часто цитируемых определений является формулировка, предложенная Специальным докладчиком Франческо Капоторти. В своем докладе от 1979 года он определил меньшинство по сравнению с остальным населением государства как "меньшую по численности, не занимающую господствующего положения группу, члены которой – граждане этого государства – обладают с этнической, религиозной или языковой точек зрения характеристиками, отличающимися от характеристик остальной части населения, и проявляют, пусть даже косвенно, чувство солидарности в целях сохранения своей культуры, своих традиций, религии или языка".

В 1984 году в ходе дискуссий, которые позднее привели к принятию Декларации о меньшинствах 1992 года, Комиссия по правам человека просила Подкомиссию вновь рассмотреть вопрос об определении данного понятия. Проанализировав ряд вариантов, обсуждавшихся в прошлом на национальном и международном уровнях, член Подкомиссии Жюль Дешен сформулировал следующее определение, существенно не отличавшееся от определения, предложенного Ф. Капоторти:

Группа граждан данного государства, представляющих собой численное меньшинство и не занимающих господствующего положения в этом государстве, обладающих этническими, религиозными или языковыми характеристиками, отличающимися от характеристик большинства населения, солидарных друг с другом, движимых, пусть даже косвенно, коллективным стремлением к выживанию и желающих достичь фактического и юридического равенства с большинством¹¹.

Данное предложение было представлено Комиссии непосредственно, без предварительного одобрения Подкомиссией; в итоге Рабочая группа Комиссии остановила отложить дальнейшее рассмотрение вопросов, касающихся определения, и перейти к работе над содержательной частью проекта декларации. Хотя отдельные элементы приведенных выше определений, особенно упоминания о гражданстве соответствующего государства или национальной принадлежности к нему, не раз подвергались сомнению, эти определения отражают общее согласие с тем, что "меньшинство" обязательно должно иметь признаки как объективного (например, этническая, языковая или религиозная общность), так и субъективного характера (например то, что входящие в него лица должны осознавать свою принадлежность к меньшинству). Общеизвестно также, что наличие или отсутствие того или иного меньшинства представляет собой объективный факт и не зависит от формальных определений, принятых в соответствующем государстве¹².

В статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах говорится об "этнических, религиозных или языковых" меньшинствах. В свою очередь, документы Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и Совета Европы касаются только "национальных" меньшинств. Наиболее широкой по охвату является Декларация о меньшинствах, распространяющаяся на лиц, которые принадлежат к "национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам"; в ней также упоминается о защите "культурной" самобытности.

Комитет по правам человека в своем Замечании общего порядка № 23 (1994 год) затрагивает вопрос об определении лишь косвенно. Так, он отмечает, что "нет смысла определять, какая степень постоянного пребывания подразумевается под словом "существуют", а затем высказывается в пользу расширительного толкования, согласно которому статья 27 распространяется на всех лиц, принадлежащих к любой из перечисленных категорий меньшинств и находящихся на территории страны, включая "трудящихся-мигрантов и даже приезжих".

Дополнительная информация

Об истории становления прав меньшинств написано множество книг. Деятельности Организации Объединенных Наций и/или других международных механизмов уделяется особое внимание в таких работах, как: *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights* ("Механизмы осуществления прав меньшинств") (ECMI Minority Issues Handbook series, Council of Europe, 2004); R. M. Letschert, *The Impact of Minority Rights Mechanisms* ("Механизмы защиты прав меньшинств в действии") (T. M. C. Asser Press, 2005); G. Pentassuglia, *Minorities in International Law* ("Меньшинства в международном праве") (Council of Europe, 2002); P. Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* ("Международное право и права меньшинств") (Oxford, 1991); а также M. Weller, ed., *Universal Minority Rights: A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies* ("Права меньшинств в глобальном контексте: комментарий к практике международных судебных и договорных органов") (Oxford, 2007).

¹¹ E/CN.4/Sub.2/1985/31 и Corr. 1.

¹² Комитет по правам человека поддержал эту точку зрения. См. принятое им Замечание общего порядка № 23 (1994 год) о правах меньшинств, пункт 5.2.

ГЛАВА II

УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Резюме: Верховный комиссар по правам человека несет в системе Организации Объединенных Наций главную ответственность за осуществление программы Организации Объединенных Наций в области прав человека. Верховный комиссар играет важную роль в поощрении и защите прав человека, выступая с публичными заявлениями, поддерживая диалог с правительствами, взаимодействуя с органами Организации Объединенных Наций и другими структурами и обеспечивая, чтобы права человека, включая права меньшинств, оставались неотъемлемым элементом деятельности Организации. Верховный комиссар может выступать от имени подвергаемых дискриминации меньшинств. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) обслуживает правозащитные органы и механизмы Организации Объединенных Наций и обеспечивает регулярное вынесение проблем меньшинств на международную повестку дня в области прав человека.

Лица, интересующиеся вопросами защиты прав меньшинств, могут обращаться в УВКПЧ напрямую. Управление занимается этими вопросами в рамках глобальных тематических направлений, а также по линии своих представительств на местах, которых насчитывается свыше 50. Подразделением, наиболее непосредственным образом отвечающим за права меньшинств, является Секция по делам коренных народов и меньшинств, базирующаяся в Женеве. Благодаря отделениям УВКПЧ на местах представители меньшинств могут поддерживать непосредственные контакты с сотрудниками Организации Объединенных Наций и участвовать в разработке соответствующих программ, учебных мероприятий и деятельности по мониторингу. УВКПЧ уделяет все больше внимания проблемам меньшинств в ходе своего регулярного взаимодействия с такими структурами, как Совет Организации Объединенных Наций по правам человека и его специальные процедуры, договорные органы по правам человека и процесс универсального периодического обзора.

УВКПЧ, возглавляемое Верховным комиссаром по правам человека, наделено полномочиями по поощрению и защите всех прав человека для всех людей. Оно стремится повышать осведомленность о правах человека и воспитывать уважение к ним, помогать поддерживать права человека в соответствии с нормами международного права и создавать условия, позволяющие людям отстаивать свои права. УВКПЧ имеет штаб-квартиру в Женеве, отделение в Нью-Йорке и сеть из более чем 50 представительств по всему миру, многие из которых ведут активную работу по проблемам меньшинств.

УВКПЧ инициативно отстаивает права меньшинств. Последовательно привлекая внимание к правам человека лиц, принадлежащих к меньшинствам, оно стремится к тому, чтобы проблемы этих лиц всегда оставались в поле зрения организаций системы Организации Объединенных Наций, а также многих других заинтересованных сторон. В защиту интересов меньшинств зачастую публично выступает Верховный комиссар, заставляя общество дополнительно прислушиваться к их голосу¹³.

¹³ См. www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?PTID=HC&NTID=STM (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека является должностным лицом, наделенным "главной ответственностью" за правозащитную деятельность Организации Объединенных Наций. Его полномочия вкратце заключаются в следующем:

- поощрять и защищать осуществление всеми людьми всех своих прав;
- представлять компетентным органам системы Организации Объединенных Наций рекомендации в целях более эффективного поощрения и защиты всех прав человека;
- поощрять и защищать реализацию права на развитие;
- оказывать техническую помощь в осуществлении деятельности и программ в области прав человека;
- координировать учебные и информационно-пропагандистские программы Организации Объединенных Наций в области прав человека;
- играть активную роль в устранении препятствий на пути реализации прав человека и противодействовать дальнейшим нарушениям прав человека;
- поддерживать диалог с правительствами, с тем чтобы обеспечить уважение всех прав человека;
- расширять международное сотрудничество;
- координировать деятельность в области поощрения и защиты прав человека в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций;
- осуществлять рационализацию, адаптацию, укрепление и оптимизацию механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека¹⁴.

Основные направления работы УВКПЧ:

- нормотворческая деятельность – содействие разработке международных норм в интересах признания прав человека и совершенствования их защиты;
- мониторинг – обеспечение практического применения этих норм;
- осуществление – обнаружение первых признаков кризиса или ухудшения положения с правами человека; по мере возможности, предложение правительствам технической помощи, мобилизация персонала и ресурсов в целях предупреждения и устранения нарушений прав человека.

План управления деятельностью УВКПЧ на 2012–2013 годы: "Работать на получение результатов". Этот документ акцентирует внимание на проблемах меньшинств под углом зрения одного из обозначенных в нем тематических приоритетов, а именно борьбы с дискриминацией¹⁵. Данному приоритетному направлению УВКПЧ отводит центральное место в своих дальнейших усилиях по решению информационно-пропагандистских задач, оказанию технической помощи и созданию потенциала.

В своей работе УВКПЧ опирается на диалог и сотрудничество с правительствами, законодательными органами, судами, национальными учреждениями и гражданским обществом, с региональными и международными организациями, а также с партнерами

¹⁴ Официальный текст мандата см. в резолюции 48/141 Генеральной Ассамблеи.

¹⁵ См. www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/ohchr_mp_2012_2013_web_en/index.html#/home (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

внутри системы Организации Объединенных Наций. Его деятельность, посвященная проблемам меньшинств, включает:

- оказание технической поддержки правительствам;
- усиление потенциала государственных должностных лиц, активистов неправительственных организаций (НПО) и других защитников прав меньшинств;
- непосредственную работу по теме, способствующую выработке международных норм, регулирующих права меньшинств;
- привлечение систематического, растущего внимания к вопросам поощрения и защиты прав меньшинств во всех звеньях системы Организации Объединенных Наций и на местах;
- сотрудничество со всеми соответствующими заинтересованными сторонами, включая обеспечение платформы для обмена опытом и информацией (Форум по вопросам меньшинств, рассматриваемый в главе III).

Структура УВКПЧ показана на диаграмме I. УВКПЧ предоставляет экспертную поддержку и услуги секретариата различным правозащитным органам Организации Объединенных Наций (подробнее об этом см. в главах III-V) при выполнении ими своих нормотворческих задач и функций мониторинга.

Сектор по делам Совета по правам человека выполняет функции секретариата по отношению к Совету и ряду его механизмов. Совет является основным межправительственным органом Организации Объединенных Наций, ответственным за права человека. Он рассматривает вопросы о нарушениях, анализирует положение с правами человека в разных государствах, стремится предотвращать ущемление этих прав, реагирует на чрезвычайные ситуации, служит международным форумом для диалога о правах человека и представляет Генеральной Ассамблее свои рекомендации по развитию международного права в области прав человека (см. главу III).

Сектор специальных процедур предоставляет поддержку этим процедурам, т.е. работе отдельных лиц или групп экспертов, назначаемых Советом для наблюдения за ситуацией с правами человека в разных странах или применительно к конкретным проблемам. УВКПЧ оказывает этим независимым экспертам помощь в их работе по соответствующим темам, выездах на места, получении и рассмотрении жалоб на нарушения прав человека и обращениях к государствам в защиту жертв таких нарушений (см. главу IV).

Отдел по договорам в области прав человека предоставляет правоведческую помощь и услуги секретариата основным договорным органам по правам человека (см. главу V). В состав комитетов договорных органов входят независимые эксперты, отслеживающие соблюдение государствами-участниками своих обязательств по международным договорам путем изучения периодических докладов, формулирования рекомендаций и замечаний общего порядка, а также (в некоторых комитетах) рассмотрения индивидуальных жалоб на нарушения договоров.

Отдел полевых операций и технического сотрудничества (ОПОТС) оказывает экспертную и административную поддержку более чем 50 представительств, ведущим работу в области прав человека на местах, обеспечивает общую координацию в вопросах развития и практического осуществления деятельности УВКПЧ в странах и управление программами УВКПЧ по техническому сотрудничеству. Этот Отдел (наряду с Секцией по делам гражданского общества) принадлежит к числу важнейших контактных адресов для

активистов, занимающихся правами меньшинств, так как с ним можно консультироваться по конкретным ситуациям в отдельных странах. Сами защитники прав меньшинств также являются ценнейшим источником информации о положении тех групп населения, к которым они принадлежат.

Отдел по исследованиям и праву на развитие предоставляет консультации по правовым вопросам и вопросам общей стратегии и ведет тематические исследования по широкому кругу проблем, связанных с правами человека. В состав этого Отдела входит Секция по делам коренных народов и меньшинств (СКНМ). Она предпринимает на международном и национальном уровнях усилия по улучшению защиты прав человека в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам, путем укрепления законодательства, политики и практики в этой области и проведения мероприятий, нацеленных на создание потенциала, а также пропагандирует положения Декларации о меньшинствах и другие важнейшие нормы, касающиеся прав человека. Отдел занимается вопросами верховенства права и отправления правосудия, а также проблемами, связанными с нищетой, развитием, дискриминацией и правами уязвимых групп населения. Он разрабатывает методические пособия, готовит учебные материалы и поддерживает контакты с заинтересованными сторонами, информируя их о результатах исследований, предоставляя консультации и услуги по профессиональной подготовке, проводя оценку потребностей, разрабатывая проекты по созданию в странах необходимого потенциала и содействуя их осуществлению.

Секция по делам гражданского общества служит основным каналом связи для представителей гражданского общества, желающих обратиться в УВКПЧ. Она предоставляет информацию и рекомендации по широкому кругу вопросов, дает консультации относительно политики и стратегий, направленных на укрепление сотрудничества, и разрабатывает инструменты, помогающие гражданскому обществу взаимодействовать с органами и механизмами Организации Объединенных Наций в области прав человека.

В Нью-Йорке Верховного комиссара представляет Нью-Йоркское отделение УВКПЧ¹⁶. Оно стремится обеспечивать практический учет норм и стандартов, касающихся прав человека, в процессе принятия решений и оперативной деятельности межправительственных и межучрежденческих органов, базирующихся в штаб-квартире Организации Объединенных Наций. Ему также принадлежит инициатива в борьбе за прекращение дискриминации по признакам сексуальной ориентации и гендерной идентичности¹⁷.

Поощрение и защита прав меньшинств

Исходя из всеобщего характера прав человека и основополагающего принципа равенства и недискриминации, Верховный комиссар стремится повсеместно поощрять и защищать права человека всех лиц. Таким образом, поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, является непреложной обязанностью и важной первоочередной задачей Верховного комиссара и УВКПЧ, включая его представительства на местах¹⁸. Говоря

¹⁶ См. www.ohchr.org/EN/NewYork/Pages/Overview.aspx (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

¹⁷ Поскольку Декларация о меньшинствах посвящена проблемам национальных или этнических, языковых и религиозных меньшинств, лица той или иной сексуальной ориентации или идентичности (такие, как лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы, трансгендеры или интерсексуалы) охватываются ею в тех случаях, когда они также принадлежат к национальным или этническим, языковым и религиозным меньшинствам; в этом случае для того чтобы гарантировать таким лицам права человека, приходится решать проблему дискриминации сразу в нескольких аспектах.

¹⁸ Резолюция 48/141 Генеральной Ассамблеи. Пресс-релизы УВКПЧ по вопросам, касающимся меньшинств, см. по адресу www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=IE_Minorities (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

конкретнее, Верховный комиссар призван содействовать осуществлению принципов, содержащихся в Декларации о меньшинствах, и вести с этой целью диалог с заинтересованными правительствами¹⁹.

В ходе этого постоянного диалога и поездок в соответствующие страны Верховный комиссар регулярно обсуждает с представителями правительств и гражданского общества проблемы меньшинств и их потенциальные решения. Верховный комиссар и УВКПЧ также активно предоставляют консультации и поддержку другим учреждениям и органам Организации Объединенных Наций. Это включает дальнейшие шаги на основе резолюций по проблемам меньшинств, принимаемых такими органами, как Генеральная Ассамблея и Совет по правам человека, а также рекомендации договорных органов, универсального периодического обзора, Форума по вопросам меньшинств и специальных процедур, включая Независимого эксперта по вопросам меньшинств (см. главы III-V). Например, в 2012 году в ознаменование двадцатой годовщины принятия Декларации о меньшинствах УВКПЧ организовало групповую тематическую дискуссию в Совете по правам человека и целый ряд других мероприятий.

УВКПЧ также играет ведущую роль в работе над проблемами меньшинств на межучрежденческом уровне. Оно координирует деятельность сети Организации Объединенных Наций по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств, созданной Генеральным секретарем в 2012 году в целях развития сотрудничества по этим вопросам в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций.

Входящая в состав Сектора специальных процедур Секция по вопросам целевых групп занимается обслуживанием Форума по вопросам меньшинств и Независимого эксперта по вопросам меньшинств. О деятельности Независимого эксперта, включая его сотрудничество с защитниками прав меньшинств, подробно говорится в главе IV.

СКНМ стремится к тому, чтобы основные нормы в области прав человека (содержащиеся, в частности, в Декларации о меньшинствах и Декларации прав коренных народов) находили более последовательное отражение в национальном законодательстве, политике и практике, а также в программах и мероприятиях Организации Объединенных Наций. Она добивается этого посредством тематических исследований, консультаций, повышения осведомленности и создания потенциала.

СКНМ также отвечает за подготовку доклада о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, ежегодно представляемого Верховным комиссаром Совету по правам человека²⁰. В этом докладе суммируется основное содержание текущей работы правозащитных органов и механизмов Организации Объединенных Наций, включая УВКПЧ, способствующей поощрению и осуществлению прав, закрепленных в Декларации о меньшинствах.

СКНМ выпускает информационный бюллетень, посвященный деятельности УВКПЧ и текущим событиям, актуальным для меньшинств, и продолжает вести тематическую работу по таким вопросам, как представленность меньшинств в правоохранительных органах и их участие в поддержании правопорядка²¹. Тесное взаимодействие с представителями УВКПЧ на местах крайне необходимо для реагирования на просьбы об оказании адресной помощи в решении проблем меньшинств и для повышения информированности НПО и других заинтересованных сторон.

¹⁹ Резолюция 49/192 Генеральной Ассамблеи.

²⁰ Доклады Совету по правам человека см. по адресу ar.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?s=93 (дата посещения 29 ноября 2012 года).

²¹ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/NewsletterArchives.aspx (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

СКНМ часто становится первой инстанцией в УВКПЧ, в которую обращаются лица, отстаивающие права меньшинств, и облегчает их взаимодействие с другими подразделениями Управления и системой Организации Объединенных Наций в целом.

Программа стипендий для представителей меньшинств

Ежегодно СКНМ организует Программу стипендий для представителей меньшинств, благодаря которой лица, принадлежащие к меньшинствам, могут пройти в штаб-квартире УВКПЧ в Женеве интенсивную подготовку по тематике прав человека, позволяющую им пополнить свои знания о системе Организации Объединенных Наций, ее инструментах и механизмах²². Стипендиаты посещают брифинги по ознакомлению с международными документами и механизмами в области прав человека и присутствуют в качестве наблюдателей на соответствующих заседаниях правозащитных органов. Они также знакомятся с мандатами и деятельностью других организаций системы Организации Объединенных Наций (включая те, о которых говорится в главах VI-X). Программа включает выполнение индивидуальных и групповых заданий, включая подготовку сообщений о проблемах прав человека в общинах, к которым принадлежат стипендиаты. Участники приобретают знания о работе, которую УВКПЧ ведет в отдельных странах, и о практических способах укрепления национальных правозащитных систем. Они также получают возможность наладить контакты с НПО и межправительственными организациями. В рамках этой пятинедельной программы, занятия по которой начались в 2005 году и проводятся сейчас на английском и арабском языках, уже прошли подготовку более 65 представителей различных этнических, религиозных и языковых меньшинств, получившие навыки более эффективной работы над актуальными для этих меньшинств проблемами. Многие из них уже самостоятельно проводят в своих общинах занятия по соответствующей тематике.

В 2011 году в СКНМ была на экспериментальной основе создана должность старшего стипендиата по проблемам меньшинств; занимающий ее представитель национального или этнического, религиозного или языкового меньшинства с соответствующим опытом и уровнем образования накапливает практические навыки и опыт работы путем непосредственного участия в программах и мероприятиях СКНМ.

Бывшими стипендиатами программы разработано практическое пособие, помогающее защитникам прав меньшинств доводить соответствующую информацию до сведения правительств своих стран, национальных правозащитных учреждений, региональных организаций и Организации Объединенных Наций, – "Профиль меньшинства и матрицу положения меньшинств с точки зрения прав человека". Оно позволяет давать обзор существующего законодательства, политики и практики, определять методы сбора данных, их анализа и использования, предлагать возможные пути улучшения ситуации в конкретных случаях, использовать контрольный перечень проблем, с которыми могут сталкиваться меньшинства в области прав человека, выявлять тенденции и обстоятельства, чреватые конфликтами и насилием, а также оперировать едиными понятиями при обмене информацией и передовым опытом²³.

²² См. www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/Fellowship.aspx (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

²³ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/3.

В 2006 году УВКПЧ оказало поддержку проекту, предложенному бывшим участником Программы стипендий для меньшинств – представителем одной из общин рома в Болгарии. Этот проект позволил его организации "Единство рома" провести в муниципалитете Польски-Трамбеш учебный практикум для местных представителей рома. Участники практикума рекомендовали муниципальному совету учредить постоянный орган в составе представителей местных меньшинств для выработки предложений относительно политики по актуальным для них вопросам; эта идея была поддержана мэром и муниципальным советом и привела к созданию совета по этническим и демографическим вопросам – форума для консультаций по местным программам и стратегиям, касающимся рома. В результате решение проблем, с которыми сталкивается местная община рома, стало одним из приоритетов муниципальной политики; в 2009 году муниципалитет выделил на мероприятия по социальной интеграции меньшинства рома около 350 000 евро.

Под управлением УВКПЧ находятся также целый ряд фондов и грантов (см. главу IX публикации *Как работать по Программе ООН в области прав человека: Справочник для гражданского общества*).

Деятельность УВКПЧ на местах

УВКПЧ на протяжении ряда лет наращивает свою деятельность на местах, координацией которой занимается ОПОТС (см. диаграмму II). В состав ОПОТС входят пять секций по регионам, включающих специалистов по соответствующим странам и обеспечивающих, наряду с другими функциями, поддержку страновых мандатов специальных процедур (см. главу IV). Эти секции также служат каналами связи с УВКПЧ как для его собственных отделений, так и для гражданского общества отдельных стран. Их сотрудники, каждый из которых курирует по несколько государств соответствующего региона, выполняют важную роль контактных лиц для активистов, отстаивающих права меньшинств. В круг их задач входят обеспечение систематического учета вопросов прав человека, включая права меньшинств, в общих аналитических документах по странам/рамочных программах Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития; информирование договорных органов и специальных процедур о положении с правами человека (включая положение меньшинств) в курируемых ими государствах; сбор и анализ соответствующей информации и подготовка докладов; содействие передаче сведений о конкретных предполагаемых нарушениях в тематические механизмы и их последующему рассмотрению; помощь в адаптации учебных материалов по правам человека к нуждам отдельных стран; а также распространение информации об учебно-просветительских мероприятиях по тематике прав человека.

Для защитников прав меньшинств сотрудники региональных секций ОПОТС являются основным источником информации и консультаций по работе в соответствующих странах, а защитники прав меньшинств, в свою очередь, поставляют ценнейшую информацию сотрудникам ОПОТС. Последние могут также оказывать активистам, отстаивающим права меньшинств, помощь в установлении контактов с другими подразделениями УВКПЧ как в центре, так и на местах.

ОПОТС и местные представительства УВКПЧ регулярно поддерживают связь с организациями гражданского общества, в том числе занимающимися проблемами меньшинств, стремясь к лучшему пониманию ситуации с правами человека в той или иной стране или регионе и обеспечивая наличие механизмов для передачи информации и проведения консультаций между государственными органами и меньшинствами. *Защитникам прав меньшинств рекомендуется обращаться в региональные секции ОПОТС и поддерживать регулярные контакты с сотрудником по соответствующей стране.* Еще одним важным контактным адресом является Секция ОПОТС по вопросам национальных учреждений и региональных механизмов, способствующая налаживанию партнерских связей между гражданским обществом, национальными правозащитными учреждениями и другими соответствующими сторонами в интересах поощрения и защиты прав человека на национальном уровне.

Именно благодаря представителям на местах УВКПЧ имеет возможность вносить самый непосредственный вклад в борьбу с нарушениями прав человека и решение связанных с этим проблем. Работа на местах позволяет Управлению лучше разбираться в проблемах прав человека и налаживать прямой, непрерывный диалог и партнерские отношения со всеми соответствующими сторонами – государственными структурами, национальными учреждениями, гражданским обществом, системой Организации Объединенных Наций и региональными организациями – в интересах улучшения ситуации в правозащитной области. На этой основе УВКПЧ может разрабатывать и осуществлять программы технического сотрудничества, построенные с учетом потребностей различных сторон, в том числе:

- национальных властей, которые должны знать о своих обязательствах в сфере прав человека и находить эффективные способы преодоления препятствий для их осуществления;
- обладателей прав, нуждающихся в более надежной защите;
- государственных чиновников и гражданского общества в целях повышения их способности решать проблемы в области прав человека.

Деятельность УВКПЧ на страновом уровне направлена на предупреждение, ограничение и устранение нарушений прав человека посредством диалога с властями и другими соответствующими сторонами, а также путем укрепления национальных правозащитных систем.

Таким образом, УВКПЧ содействует усилиям по приведению национального законодательства и практики в соответствие с международно-правовыми обязательствами государств в области прав человека и дает консультации по вопросам создания и функционирования независимых правозащитных учреждений. Оно также взаимодействует с различными структурами, включая судебные органы, парламенты, полицию и вооруженные силы, организуя для их персонала обучение по тематике прав человека и давая технические консультации. Представительства на местах также консультируют своих национальных партнеров по вопросам взаимодействия с правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций – договорными органами, специальными процедурами и процессом универсального периодического обзора. Кроме того, УВКПЧ занимается разработкой программ информационно-просветительских мероприятий по правам человека и укреплением потенциала гражданского общества, что также может быть полезно для защитников прав меньшинств.

Существует четыре формы присутствия УВКПЧ на местах: страновые отделения, региональные отделения, подразделения по правам человека в миротворческих миссиях

и советники по правам человека в составе страновых групп Организации Объединенных Наций. Помимо этого, УВКПЧ направляет миссии быстрого реагирования в районы, где ситуация с правами человека приобретает кризисный характер (см. диаграмму II), оперативно наращивая по соответствующим запросам свой потенциал на местах, находящийся в распоряжении координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций (см. ниже), или предоставляя техническую и материально-административную поддержку миссиям, развернутым по решению Совета по правам человека или Генерального секретаря.

Страновые отделения

Страновые отделения УВКПЧ учреждаются по согласованию с правительством принимающего государства. Они действуют в рамках мандата Верховного комиссара, включающего наблюдение за ситуацией с правами человека, защиту этих прав, техническое сотрудничество и представление открытых докладов.

Лица, принадлежащие к меньшинствам, или группы представителей меньшинств могут направлять в страновые отделения информацию о предполагаемых нарушениях прав человека. Хотя это делается в произвольной форме, полезным подспорьем в подготовке таких сообщений могут служить типовые вопросники, разработанные специальными процедурами²⁴.

На первом этапе можно ограничиться письмом или иным сообщением, содержащим достаточно подробную и проверенную информацию с указанием имени и контактных данных отправителя. При этом, в зависимости от обстоятельств и механизмов защиты, имеющихся в той или иной стране или ситуации, страновое отделение может принять, в частности, следующие меры:

- проинформировать заявителя (заявителей) об имеющихся в данной стране внутренних средствах правовой защиты и/или препроводить жалобу компетентным национальным органам;
- довести полученную информацию до сведения властей и дать рекомендации относительно конкретных мер, которые могут быть приняты в данном случае или случаях, – если, по мнению отделения, национальные процедуры не могут обеспечить эффективной защиты;
- дать национальным властям рекомендации по мерам защиты потерпевших и свидетелей нарушения (нарушений) прав человека (хотя само отделение не уполномочено привлекать виновных к ответственности и не может брать на себя обязанности государства по расследованию таких нарушений);
- оказать содействие в передаче жалобы в соответствующие правозащитные органы и механизмы Организации Объединенных Наций;
- направить заявителя (заявителей) в неправительственные организации по оказанию поддержки или социальной помощи, помочь воспользоваться "горячими линиями" и т.д.;
- привлечь к тем или иным конкретным случаям непосредственное внимание в ходе встреч и бесед с представителями правительства.

²⁴ См. www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/QuestionnairesforsubmittingInfo.aspx (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

Страновые отделения также оказывают государствам поддержку в выполнении рекомендаций специальных процедур и договорных органов, а также по вопросам, связанным с универсальным периодическим обзором. Они организуют информационно-пропагандистские и учебные мероприятия и дают технические консультации, содействуя тем самым представлению в договорные органы докладов НПО или альтернативных докладов, передаче конкретной информации и сообщений в Сектор специальных процедур, а также подготовке гражданским обществом материалов для процесса универсального периодического обзора. Эта деятельность может быть полезной и для организаций, занимающихся проблемами меньшинств.

Отделения УВКПЧ имеются в 11 странах: Боливии (Многонациональном Государстве), Гватемале, Гвинее, Камбодже, Колумбии, Мавритании, Мексике, Непале, Того, Тунисе и Уганде); два самостоятельных отделения действуют также в Косово и на Оккупированной палестинской территории.

Региональные отделения

Региональные отделения учреждаются также по согласованию с правительством принимающего государства и обслуживают страны, в которых нет других представительств УВКПЧ. Они дополняют экспертный потенциал страновых отделений, оказывая поддержку в организационных и тематических вопросах путем укрепления потенциала, выяснения фактов, проведения информационно-пропагандистских и иных мероприятий. При этом основное внимание они уделяют вопросам прав человека, актуальным в масштабах всего региона. Они также оказывают правительствам содействие в связи со специальными процедурами, в выполнении рекомендаций договорных органов и в вопросах, связанных с универсальным периодическим обзором. Они тесно взаимодействуют с региональными и субрегиональными НПО и межправительственными организациями, в частности в том, что касается работы правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций.

УВКПЧ имеет 10 региональных отделений: в Восточной Африке (Аддис-Абеба), Южной Африке (Претория), Западной Африке (Дакар), Юго-Восточной Азии (Бангкок), Тихоокеанском регионе (Сува), на Ближнем Востоке (Бейрут), в Центральной Азии (Бишкек), Европе (Брюссель), Центральной Америке (Панама) и Южной Америке (Сантьяго-де-Чили). Функционируют также региональный центр по правам человека в Центральной Африке (Яунде) и центр учебной подготовки и документации по правам человека в Юго-Западной Азии и Арабском регионе (Доха).

Подразделения по правам человека в миротворческих миссиях

УВКПЧ оказывает поддержку подразделениям миротворческих миссий Организации Объединенных Наций, ответственным за вопросы прав человека. Их мандаты, основанные на резолюциях Совета безопасности об учреждении соответствующих миротворческих миссий, предусматривают правозащитный мониторинг, проведение расследований и техническое сотрудничество.

Правозащитные подразделения имеются в следующих 15 миротворческих миссиях Организации Объединенных Наций: МООНСА (Афганистан), ОПООНБ (Бурунди), ОПООНМЦАР (Центральноафриканская Республика), ОООНКИ (Кот-д'Ивуар), МООНСДРК (Демократическая Республика Конго), ЮНОГБИС (Гвинея-Бисау), МООНСГ (Гаити), МООНСИ (Ирак), МООНЛ (Либерия), МООНПЛ (Ливия), ОПООНМСЛ (Сьерра-Леоне), ПОООНС (Сомали), МООНЮС (Южный Судан), ЮНАМИД (Дарфур) и ИМООНТ (Тимор-Лешти).

Советники по правам человека при страновых группах Организации Объединенных Наций

Системой координаторов-резидентов охвачены все организации системы Организации Объединенных Наций, участвующие в оперативной деятельности в интересах развития, независимо от их формального присутствия в той или иной стране. Цель этой системы – теснее объединить усилия различных учреждений Организации Объединенных Наций, повысив тем самым эффективность и результативность оперативных мероприятий на страновом уровне. Советники по правам человека направляются в страну по просьбе координатора-резидента для оказания ему (ей), а также страновой группе Организации Объединенных Наций помощи в построении их программ и мероприятий с учетом тематики прав человека. Они также дают консультации по разработке стратегий укрепления национального правозащитного потенциала, консультируют независимые национальные правозащитные учреждения и проводят занятия с их сотрудниками, налаживают систематические контакты с активистами гражданского общества и оказывают им практическое содействие, а также предоставляют оперативную поддержку учебным мероприятиям на темы прав человека и/или инициативам по усилению национального потенциала.

Координаторы-резиденты руководят страновыми группами Организации Объединенных Наций более чем в 130 государствах и являются официальными представителями Генерального секретаря ООН по операциям в области развития. В тесном взаимодействии с правительствами координаторы-резиденты и страновые группы представляют интересы системы Организации Объединенных Наций и способствуют выполнению ее мандатов.

Всего консультантов УВКПЧ по правам человека насчитывается 18: в бывшей югославской Республике Македонии, Гондурасе, Западной Африке (базируется в Дакаре), Кении, Мадагаскаре, Республике Молдова, Нигере, Папуа-Новой Гвинее, Парагвае, Российской Федерации, Руанде, Сербии, Таджикистане, Украине, Шри-Ланке, Эквадоре и Южнокавказском регионе (базируется в Тбилиси, занимаясь Грузией, Азербайджаном и Арменией).

Представительства УВКПЧ на местах

Существует целый ряд способов взаимодействия защитников прав меньшинств с представительствами УВКПЧ на местах. Они, в частности, могут обращать внимание УВКПЧ на ухудшения ситуации с правами человека и намечающиеся тенденции в отношении их общин; сообщать в УВКПЧ информацию о событиях, затрагивающих права человека на местном, национальном и региональном уровнях; выступать партнерами УВКПЧ при организации семинаров, практикумов, учебных программ и проектов, направленных на повышение осведомленности о правах человека и правах меньшинств; помогать УВКПЧ добиваться ратификации договоров о правах человека и их выполнения; привлекать внимание УВКПЧ к законодательству, политике и практике, носящим дискриминационный характер; сотрудничать с УВКПЧ и другими партнерами в разработке технических рекомендаций, программ и мероприятий, направленных на решение проблем, связанных с правами меньшинств; а также проводить совместные мероприятия, имеющие своей целью поощрение и защиту прав меньшинств и, в частности, содействие осуществлению Декларации о меньшинствах.

Со своей стороны, местные представительства, занимающиеся правами человека, могут вносить весьма разнообразный вклад в поощрение и защиту прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Направленность и содержание такого вклада могут быть различными, включая, например:

- привлечение особого внимания к положению меньшинств в рамках любой деятельности по мониторингу;
- выявление местных факторов, затрудняющих осуществление меньшинствами прав человека, и поиск путей их преодоления;
- обнаружение и ликвидацию пробелов в системе защиты прав, признаваемых за меньшинствами;
- обеспечение соответствия законов, касающихся прав меньшинств и связанных с этим вопросов, международным стандартам в области прав человека, включая положения Декларации о меньшинствах, а также всестороннего отражения этих стандартов в законодательных инициативах;
- поощрение сбора и анализа данных с разбивкой по этническим и религиозным группам, а также по гендерному признаку, в интересах выработки более обоснованной политики;
- создание условий для диалога меньшинств с государственными чиновниками в центре и на местах, включая формирование учитывающих специфику отдельных стран механизмов для консультаций с меньшинствами там, где эти механизмы отсутствуют;
- сотрудничество с защитниками прав меньшинств и другими заинтересованными сторонами в целях осуществления рекомендаций, исходящих от правозащитных органов и специальных процедур, а также выдвигаемых в процессе универсального периодического обзора, включая содействие в их переводе на языки соответствующих стран и языки меньшинств;
- взаимодействие со средствами массовой информации в целях более всеобъемлющего и объективного освещения вопросов, касающихся меньшинств;
- выдвижение предложений о программах и мероприятиях, дающих меньшинствам возможность практиковать и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи;
- содействие получению лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, доступа к информации о государственной политике и решениях по затрагивающим их вопросам и создание условий для участия меньшинств в процессе принятия решений;
- содействие диалогу с меньшинствами на уровне центральных, региональных и местных органов власти;
- содействие созданию потенциала и сетей для обмена информацией и координации усилий защитников прав меньшинств;
- подготовку и распространение информационных материалов по проблемам меньшинств, в том числе на их языках;
- создание условий для участия меньшинств в разработке, планировании, осуществлении и оценке программ Организации Объединенных Наций, прежде всего через консультативные и совещательные органы Организации Объединенных Наций;
- содействие получению меньшинствами справедливой доли благ, связанных с развитием и экономическим прогрессом;

- поощрение мер позитивного характера, расширяющих возможности получения образования и рабочих мест лицами, принадлежащими к меньшинствам;
 - помощь в реформировании дискриминационных процедур и избирательных систем.
-

Отделение УВКПЧ в Многонациональном Государстве Боливия сделало борьбу с дискриминацией одной из своих главных задач. Наибольшее внимание оно уделяет положению лиц африканского происхождения, активно способствуя их более широкому участию в разработке и осуществлении государственной политики. Оно также поощряет использование меньшинствами международных, региональных и национальных правозащитных механизмов, предпринимая в этих целях инициативы по созданию потенциала и повышению информированности населения и создавая условия для диалога между заинтересованными сторонами.

Контактные данные и дополнительная информация

Почтовый адрес

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
Palais des Nations
8-14 Avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10
Switzerland

Тел.: 41 22 917 9220
Эл. почта: InfoDesk@ohchr.org
Веб-сайт: www.ohchr.org

Адреса для посетителей

Palais Wilson
52 Rue des Pâquis
1201 Geneva
Switzerland

OHCHR-Motta
48 Avenue Giuseppe Motta
1202 Geneva
Switzerland

Основные подразделения УВКПЧ для связи с защитниками прав меньшинств:

Секция по делам коренных народов и меньшинств

Тел.: 41 22 917 92 20
Факс: 41 22 928 90 66
Эл. почта: minorities@ohchr.org

Секция гражданского общества

Тел.: 41 22 917 96 56
Эл. почта: civilsociety@ohchr.org

Группы ОПОТС:

Секция Африки

Тел.: 41 22 928 96 94

Эл. почта: au@ohchr.org

Секция по делам Ближнего Востока и Северной Африки

Тел.: 41 22 928 91 53

E-mail: mena@ohchr.org

Секция по делам Азии и Тихого океана

Тел.: 41 22 928 96 59

Эл. почта: ari@ohchr.org

Секция по делам Европы и Центральной Азии

Тел.: 41 22 928 92 94

Эл. почта: enasa@ohchr.org

Секция по делам Северной и Южной Америки

Тел.: 41 22 928 91 67

Эл. почта: lac@ohchr.org

Секция по вопросам национальных учреждений и региональных механизмов

Тел.: 41 22 928 94 67

Эл. почта: niu@ohchr.org

На веб-сайте УВКПЧ представлены подробные сведения обо всей деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека. Дополнительная информация о путях взаимодействия гражданского общества с УВКПЧ приводится в книге "Как работать по программе ООН в области прав человека: Справочник для гражданского общества".

Диаграмма I. Организационная структура УВКПЧ

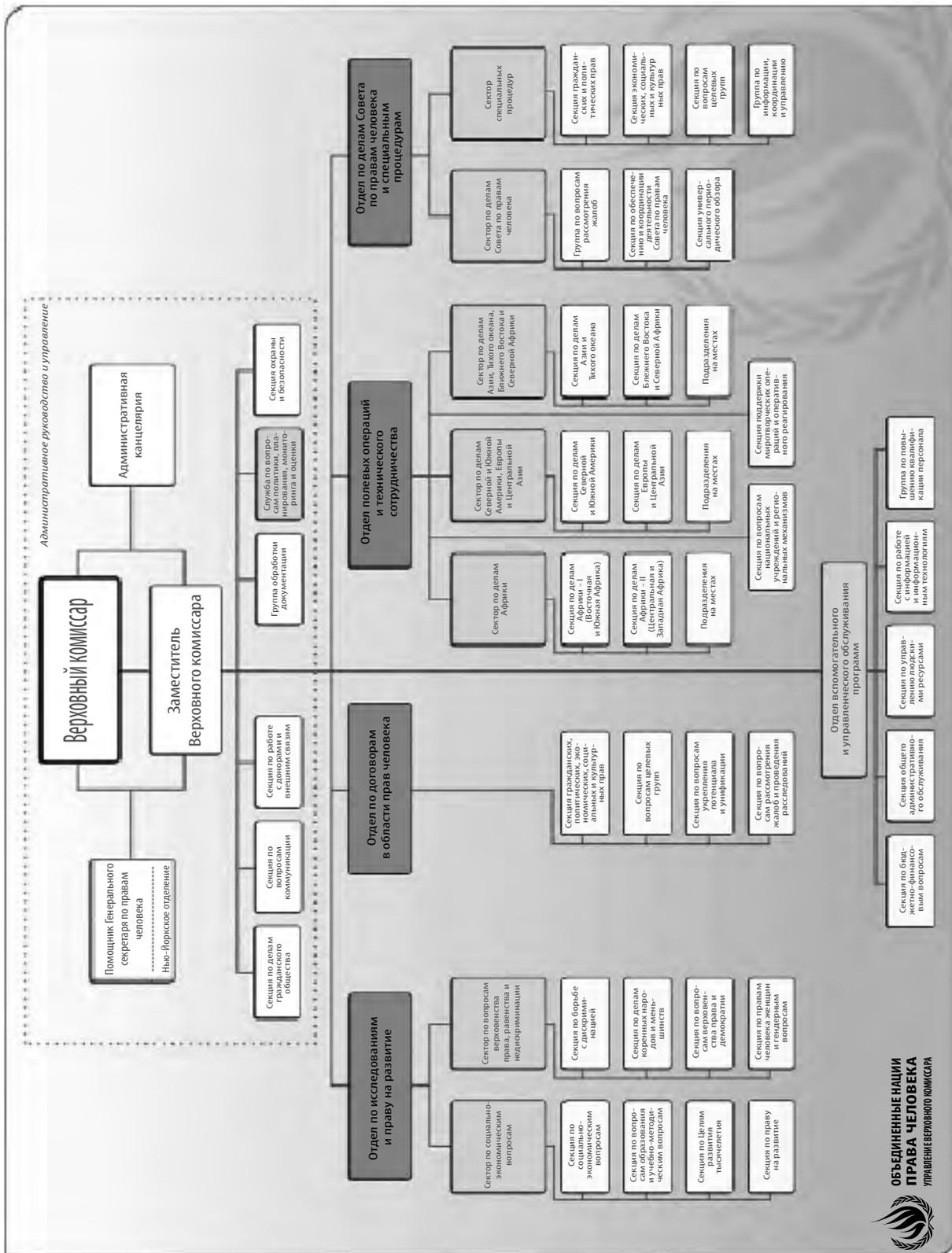
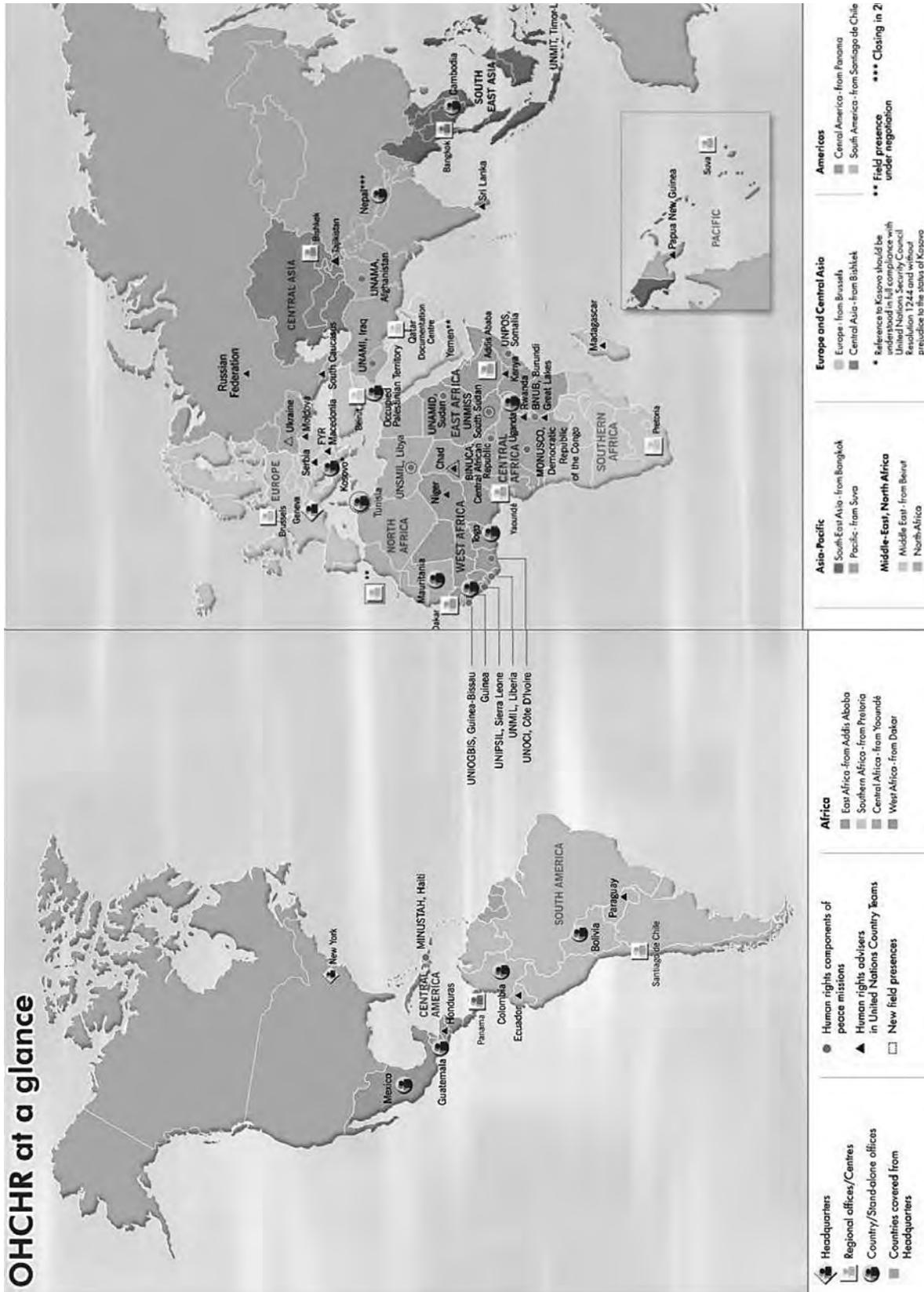


Диаграмма II. Представительства УВКПЧ в странах мира



Указание границ, использование названий и обозначений на карте не подразумевает их официального одобрения или признания Организацией Объединенных Наций.

ГЛАВА III

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И ЕГО ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

Резюме: Совет по правам человека – самый важный межправительственный правозащитный орган Организации Объединенных Наций. Его деятельность открывает целый ряд возможностей для ознакомления экспертов Организации Объединенных Наций и представителей правительств с различными проблемами, в том числе касающимися прав меньшинств. К числу созданных Советом механизмов по защите прав человека относятся Форум по вопросам меньшинств, на сессиях которого ежегодно обсуждаются отдельные актуальные для меньшинств темы, универсальный периодический обзор, в рамках которого один раз в четыре с половиной года рассматривается положение с правами человека в каждом из государств-членов Организации Объединенных Наций, и процедура подачи жалоб, в соответствии с которой на рассмотрение Совета могут выносятся сообщения о случаях систематического грубого нарушения прав человека по отношению к меньшинствам.

В настоящей главе приводится информация о работе Совета по правам человека и его вспомогательных органов (см. диаграмму III) и даются рекомендации относительно участия представителей меньшинств в их заседаниях и других способов, позволяющих привлечь внимание к вопросам, наиболее актуальным для меньшинств. Система специальных процедур, в которую входят независимые эксперты и другие механизмы, созданные Советом и/или перешедшие в его ведение, рассматривается отдельно в главе IV.

Диаграмма III. Организационная структура Совета по правам человека



Совет по правам человека

Совет является преемником Комиссии по правам человека, вместо которой он был учрежден в 2006 году²⁵. В его состав входят 47 государств членов, каждое из которых представлено правительственной делегацией. Выборы в Совет проводятся большинством голосов путем тайного голосования на Генеральной Ассамблее. При этом принимается во внимание репутация кандидатов с точки зрения прав человека: "члены Совета должны поддерживать самые высокие стандарты поощрения и защиты прав человека". Члены Совета избираются на срок в три года и не имеют права на немедленное переизбрание, пробыв в его составе два срока подряд. Места в Совете распределены между региональными группами: Африку представляют 13 членов, Азию – 13, Латинскую Америку и страны Карибского бассейна – 8, Западную Европу и другие государства – 7 и Восточную Европу – 6.

Совет проводит не менее трех очередных сессий в год минимальной общей продолжительностью 10 недель. Его основная сессия проходит в марте. По просьбе любого из государств-членов, поддержанной не менее чем одной третью членов Совета, могут созываться специальные сессии. К настоящему времени состоялось 18 специальных сессий, посвященных конкретным ситуациям в таких странах и регионах, как Сирийская Арабская Республика, Ближний Восток, Демократическая Республика Конго, Дарфур, Гаити, Мьянма, Судан, Шри-Ланка, Кот-д'Ивуар и Ливия, а также таким особым темам, как последствия мирового финансового кризиса с точки зрения прав человека и глобальный продовольственный кризис. Каждый год Совет принимает целый ряд резолюций и решений, а на его сессиях присутствует множество государств-наблюдателей, представителей специализированных учреждений и региональных структур Организации Объединенных Наций, НПО и других участников. Резолюции с выражением озабоченности или даже осуждения в связи с ситуацией в области прав человека в какой-либо отдельно взятой стране обычно становятся предметом интенсивной дискуссии и дипломатической активности государств.

Хотя Совет является межправительственным органом, важнейшая роль в снабжении его информацией принадлежит НПО. Большой вклад в рассмотрение многих вопросов прав человека на заседаниях Совета и его предшественницы – Комиссии по правам человека – внесли прозорливые инициативы неправительственных организаций и их информационно-пропагандистская деятельность.

Совет можно использовать как площадку для налаживания с государствами диалога, который впоследствии может продолжаться на внутринациональном уровне. Поскольку правительственные делегации зачастую действуют в пределах инструкций, полученных из столицы, обсуждения, проводимые Советом непосредственно с министерством иностранных дел соответствующего государства нередко бывают не менее эффективными, чем переговоры с делегацией, прибывшей в Женеву. Напротив, только личное присутствие защитников прав человека позволяет им оперативно реагировать на изменения ситуации или преодолевать внезапное сопротивление. Такое присутствие правозащитников на форуме Организации Объединенных Наций может повысить и шансы самой Организации Объединенных Наций на плодотворный диалог с тем или иным государством. На "нейтральной" территории Организации могут быть созданы условия для такого развития этого диалога, которое было бы невозможным внутри страны.

Официальные выступления на заседаниях Совета привлекают к себе особое внимание ввиду его статуса как главного правозащитного форума Организации Объединенных Наций с соответствующей широкой аудиторией. С другой стороны, однако, вам придется бороться за то, чтобы среди множества других вопросов правительства и средства массовой

²⁵ Резолюция 60/251 Генеральной Ассамблеи.

информации обратили внимание именно на вашу проблему. Совет – превосходное место для встреч и установления контактов с другими НПО, где существует хорошая возможность довести волнующие вас вопросы до сведения намного более широкого круга лиц, хотя в таком деле едва ли можно рассчитывать на быстрый прогресс, который к тому же с трудом поддается измерению. В то же время, учитывая продолжительность сессий Совета и частоту их проведения, менее крупные НПО и те из них, кто не базируется в Женеве, едва ли могут позволить себе регулярно присутствовать на всех заседаниях²⁶.

Заявления в Совете обычно делаются в порядке записи ораторов; при этом в первую очередь слово предоставляется членам Совета, затем государствам и организациям, присутствующим в качестве наблюдателей, а после них – НПО, имеющим консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете Организации Объединенных Наций. Только эти НПО могут получить аккредитацию для участия в качестве наблюдателей в сессиях Совета по правам человека. Организации, желающие получить консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете, должны заполнить анкету и представить подробную информацию о своей структуре, финансах и иных аспектах своей деятельности. Приемом и рассмотрением заявлений, а также другими вопросами, касающимися НПО, занимается Секция неправительственных организаций Департамента по экономическим, социальным и культурным вопросам в Нью-Йорке²⁷.

Имеющие консультативный статус НПО, получив аккредитацию в качестве наблюдателей, приобретают в соответствии с правилами участия в работе Совета целый ряд прерогатив. Они могут до начала сессии представлять в Совет письменные тексты заявлений; делать устные заявления в ходе обсуждения всех вопросов существа, внесенных в повестку дня Совета; участвовать в интерактивном диалоге с мандатариями специальных процедур, а также проводить "параллельные мероприятия" на темы, имеющие отношение к деятельности Совета²⁸. Наряду с этим Председатель Совета по правам человека и его секретариат проводят на всем протяжении сессии регулярные брифинги для неправительственных организаций. НПО, имеющим консультативный статус, следует запрашивать для своих представителей аккредитацию на сессиях Совета и заседаниях других органов Организации Объединенных Наций в соответствии с процедурами, которые определяются Экономическим и Социальным Советом и самими этими органами. Такие процедуры не являются излишне обременительными, но предполагают соблюдение некоторых правил заблаговременного планирования и уведомления.

Отсутствие консультативного статуса может быть серьезным препятствием для тех, кто хотел бы вести работу в системе Организации Объединенных Наций, однако проконсультироваться с аккредитованными НПО и предоставить им информацию обычно не составляет большого труда. Неправительственные организации широко сотрудничают друг с другом, и многие заявления на заседаниях Совета делаются совместно от имени целого ряда НПО. В конце данной главы приведен список нескольких НПО, базирующихся в Женеве и способных оказать практическую помощь в организационных вопросах, а также дать консультацию о наиболее эффективных способах участия в заседаниях Совета. Пожалуй, самой известной из международных НПО, занимающихся проблемами меньшинств, является лондонская Международная группа по правам меньшинств (см. приложение II).

²⁶ Интернет-трансляции сессий Совета по правам человека см. по адресу www.unmultimedia.org/tv/webcast/c/un-human-rights-council.html (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

²⁷ Резолюция 1996/31 Экономического и Социального Совета. См. по адресу <http://esango.un.org/civilsociety/> (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

²⁸ *Как работать по Программе ООН в области прав человека: Справочник для гражданского общества*, стр. 90–94.

Универсальный периодический обзор

Решение о проведении универсального периодического обзора (УПО) было принято Генеральной Ассамблеей в 2006 году и закреплено в ее резолюции 60/251 об учреждении Совета по правам человека. Эта резолюция предписывает Совету "на основе объективной и достоверной информации проводить всеобъемлющие периодические обзоры выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека таким образом, который обеспечивает универсальность охвата и одинаковое отношение ко всем государствам". годом позже Совет принял так называемый "пакет решений в области институционального строительства", которым он руководствуется по сей день²⁹. В этих решениях подробно регламентируется проведение универсального периодического обзора – уникальный механизм, ставящий во главу угла ответственность государств за уважение и осуществление прав человека и основных свобод.

Универсальный периодический обзор представляет собой коллегиальную оценку положения с правами человека в каждом из государств-членов Организации Объединенных Наций, проводимую самими государствами. После первого обзора, продолжавшегося четыре года, было решено увеличить продолжительность обзорного цикла до четырех с половиной лет. Содержание обзора определяется обязательствами по правам человека, зафиксированными в Уставе Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека и тех правозащитных документах, участником которых является данное государство. В его основу положены такие принципы, как создание "механизма сотрудничества, основанного на объективной и надежной информации и на интерактивном диалоге" с государством, в отношении которого проводится обзор, и поощрение "универсальности, взаимозависимости, неделимости и взаимосвязанности всех прав человека". При этом обзор не должен быть слишком обременительным для государств и отвлекать "непропорционально много времени, людских и финансовых ресурсов". Цели обзора заключаются в "улучшении положения в области прав человека на местах", повышении потенциала государств и развитии сотрудничества между ними, что позволяет привлекать внимание к положению лиц, принадлежащих к меньшинствам, в той или иной стране и добиваться осуществления их прав.

Сроки проведения обзора зависят от того, когда положение дел в соответствующем государстве рассматривалось в рамках первого цикла³⁰. Обзор проводится в два этапа. Первый этап представляет собой устный диалог с представителями государства в открытой по составу рабочей группе Совета, продолжающийся три с половиной часа. Основу обсуждения составляют три доклада: 1) доклад, подготовленный государством, в отношении которого проводится обзор; 2) составленная УВКПЧ подборка адресованных государству комментариев договорных органов, специальных процедур и иных структур Организации Объединенных Наций; и 3) информация, поступившая от других заинтересованных сторон, включая национальные правозащитные учреждения и гражданское общество – также в виде подборки, составленной УВКПЧ. Объем каждой из двух подборок не должен превышать 10 страниц.

На завершающем этапе обзора основной акцент делается на сотрудничестве и всемерном участии рассматриваемого государства. Рабочая группа принимает "итоговый" документ, содержащий краткое описание процесса обзора, выводы, рекомендации, а также обязательства, которые могли быть добровольно приняты государством. Документ выносится на утверждение пленарного заседания Совета спустя некоторое время после

²⁹ Резолюция 5/1; см. A/HRC/5/21.

³⁰ Очередность проведения обзоров второго цикла (2012–2016 годы) см. по адресу www2.ohchr.org/SPdocs/UPR/UPR-FullCycleCalendar_2nd.doc (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

обзора, с тем чтобы государство имело возможность определить, какие из рекомендаций для него приемлемы, а какие нет. В итоговый документ включаются также рекомендации, нуждающиеся в дополнительном изучении. При этом речь не идет о выяснении или оценке того, соблюдает ли государство свои обязательства в области прав человека.

НПО и другие заинтересованные стороны могут представлять информацию для включения в подборку, которую готовит УВКПЧ (третий из вышеперечисленных докладов), однако на заседаниях рабочей группы им разрешается присутствовать в качестве наблюдателей, но не участников – при условии, что они имеют консультативный статус в Экономическом и Социальном Совете. На пленарном заседании Совета органы и учреждения Организации Объединенных Наций, а также заинтересованные стороны, включая национальные правозащитные учреждения и НПО, могут выступать с "общими замечаниями" перед принятием итогового документа³¹.

Поскольку в ходе универсального периодического обзора рассматривается весь комплекс вопросов, связанных с правами человека, права меньшинств лишь изредка оказываются в центре внимания. Однако о меньшинствах речь заходила уже неоднократно – например, в связи с положением рома в Словакии, тибетцев и уйгуров в Китае, оромо в Эфиопии и ряда меньшинств во Вьетнаме. Поэтому целесообразно, чтобы защитники прав меньшинств представляли свою информацию в УВКПЧ в письменном виде до начала обзора соответствующего государства. Следует также иметь в виду, что в ходе второго цикла обзора внимание будет уделяться выполнению рекомендаций первого цикла. Поэтому информация, представляемая НПО, должна в первую очередь касаться рекомендаций относительно меньшинств, если таковые были сформулированы в ходе первого цикла, и того, как эти рекомендации выполняются (или не выполняются).

НПО также могут напрямую или через посредников обратиться к правительству того или иного государства–члена Совета с просьбой о том, чтобы его представитель отразил в своих рекомендациях проблемы соответствующего меньшинства. Результатом универсального периодического обзора становится как минимум подтверждение принципа, в соответствии с которым каждое государство несет обязательства в области прав человека, а также тех положений Устава Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека, согласно которым все права присущи людям "без различия расы, пола, языка или религии".

Как и в случае с многими другими механизмами Организации Объединенных Наций и прочими международными форумами, потенциал универсального периодического обзора может быть реализован в полной мере лишь при условии, что гражданское общество будет вносить в этот процесс свой вклад и привлекать к его результатам внимание общественности своих стран. Принятые государством рекомендации и любые дополнительные обязательства, которые государство может взять на себя, какими бы общими ни были их формулировки, должны помогать защитникам прав меньшинств ставить перед властями соответствующие вопросы прав человека.

Форум по вопросам меньшинств

Форум по вопросам меньшинств был учрежден согласно резолюции 6/15 Совета по правам человека в качестве платформы для поощрения диалога и сотрудничества по вопросам, относящимся к лицам, принадлежащим к национальным или этническим, религиозным и

³¹ Техническое руководство по подготовке и представлению материалов заинтересованными сторонами см. по адресу www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/TechnicalGuideEN.pdf (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

языковым меньшинствам; ему было также поручено вносить вклад в работу Независимого эксперта по вопросам меньшинств (см. главу IV)³². Каждая сессия Форума посвящена конкретной теме и проходит под председательством одного из специалистов по вопросам меньшинств, которого назначает Председатель Совета по правам человека. В обязанности Независимого эксперта входят руководство сессиями Форума, подготовка его заседаний, проводимых ежегодно в течение двух дней, представление Совету по правам человека рекомендаций о темах, заслуживающих рассмотрения, и подготовка докладов по темам, которые Форум рекомендует Совету.

Перед Форумом поставлена задача "выявлять и анализировать наилучшую практику, вызовы, возможности и инициативы с целью дальнейшего осуществления Декларации". Он стремится добиваться конкретных и ощутимых результатов в форме тематических рекомендаций, представляющих практическую ценность для всех заинтересованных сторон. На своих первых четырех сессиях Форум рассмотрел, соответственно, такие темы, как образование, эффективное участие в политической жизни, эффективное участие в экономической жизни и средства обеспечения прав женщин и девочек, принадлежащих к меньшинствам. Рекомендации Форума, разрабатываемые Независимым экспертом на основе дискуссий, состоявшихся в ходе сессии, представляются Совету по правам человека и размещаются на веб-сайте Форума вместе с кратким отчетом о проведенных обсуждениях. На сессиях Форума, созываемых в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, приглашенные специалисты выступают с заранее подготовленными докладами, а другие участники могут брать слово для устных заявлений. Возможность выступить предоставляется всем присутствующим, включая представителей правительств, НПО, защитников прав меньшинств, а также экспертов в личном качестве. Выступления на ежегодных сессиях могут касаться различных аспектов обсуждаемой темы и содержать сведения о конкретных ситуациях в этой связи, позитивные примеры из практики либо теоретический анализ.

Форум как единственное ежегодное мероприятие Организации Объединенных Наций, целиком посвященное вопросам меньшинств, создает уникальную возможность взаимодействия и диалога с широким кругом заинтересованных сторон, включая представителей государств-членов, специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, договорных органов по правам человека, межправительственных и региональных организаций, НПО, национальных правозащитных учреждений, меньшинств, научных кругов, а также экспертов и активистов гражданского общества. Форум открыт для активного участия всех заинтересованных сторон и ориентирован на творческий подход к развитию сотрудничества и налаживанию контактов. Для участия в сессиях Форума необходимо заранее зарегистрироваться в секретариате УВКПЧ, однако ограничений в этом отношении установлено немного, и к участию допускаются не только те НПО, которые имеют консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете.

Форум по вопросам меньшинств также позволяет защитникам прав меньшинств, экспертам и представителям государств неофициально обмениваться мнениями и опытом; это один из способов обеспечить, чтобы проблемы меньшинств постоянно находились в поле зрения Совета. Предложения по темам ежегодных сессий, кандидатурам докладчиков и другим вопросам можно направлять Независимому эксперту по вопросам меньшинств и/или сотрудникам УВКПЧ, занимающимся обеспечением его деятельности (адрес эл. почты minorityforum@ohchr.org).

³² См. www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/forum.htm (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

Рабочие группы и другие вспомогательные органы

Деятельность Совета по правам человека не ограничивается периодическим проведением сессий в Женеве. Совет учреждает рабочие группы, в частности с целью разработки новых нормативных положений, как это было при подготовке открытого для подписания в сентябре 2009 года Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. В число рабочих групп Совета входят группы, связанные с Дурбанским процессом, такие как Межправительственная рабочая группа по эффективному осуществлению Дурбанской декларации и Программы действий, Специальный комитет по разработке дополнительных стандартов и Рабочая группа экспертов по проблеме лиц африканского происхождения (см. главу IV). Участие НПО в деятельности рабочих групп зачастую носит менее формальный характер, чем их участие в пленарных заседаниях Совета. С расписанием совещаний можно ознакомиться на веб-сайте УВКПЧ.

Под эгидой Совета ежегодно проходят трехдневные сессии Социального форума, где созданы условия для открытого, интерактивного диалога между правительствами, независимыми экспертами, межправительственными организациями и особенно представителями гражданского общества. Этот форум, учрежденный бывшей Подкомиссией по поощрению и защите прав человека для обсуждения экономических, социальных и культурных прав, рассматривает вопросы, касающиеся национального и международного окружения, которое требуется для поощрения осуществления всех прав человека всеми людьми. Недавние дискуссии на Форуме были посвящены таким темам, как право на развитие, последствия изменения климата, негативное воздействие экономического и финансового кризиса на усилия по борьбе с нищетой, а также роль женщин в борьбе с нищетой и их право на участие в общественной жизни. В рамках Социального форума могут обсуждаться вопросы, имеющие особое значение для меньшинств, представителям которых поэтому рекомендуется активно участвовать в подготовке и проведении его сессий³³.

Совещания Экспертного механизма по правам коренных народов, учрежденного Советом согласно резолюции 6/36, проводятся ежегодно и продолжаются до пяти дней³⁴.

Процедура подачи и рассмотрения жалоб

Процедура рассмотрения жалоб в Совете по правам человека предусмотрена для случаев "систематических, достоверно подтвержденных грубых нарушений прав человека и основных свобод, которые произошли в любой части мира и при любых обстоятельствах". В ее основу положена действовавшая в период функционирования Комиссии процедура 1503, усовершенствованная так, чтобы она была беспристрастной, объективной, результативной, учитывала прежде всего интересы жертв и осуществлялась своевременно.

Рассмотрение жалоб в Совете по правам человека является единственной универсальной процедурой такого рода, охватывающей все права человека и основные свободы во всех государствах-членах Организации Объединенных Наций. Возможность направления сообщений в рамках этой процедуры не обусловлена наличием у соответствующего государства тех или иных договорных обязательств или существованием мандата на те или иные специальные процедуры. Однако этот механизм не предоставляет защиты от нарушений в индивидуальных случаях и не обеспечивает компенсации потерпевшим.

³³ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/SForum/Pages/SForumIndex.aspx (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

³⁴ См. www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/EMRIIndex.aspx (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

Основное требование к сообщениям, направляемым в рамках процедуры подачи жалоб, заключается в том, что речь должна идти о "систематических, достоверно подтвержденных грубых нарушениях прав человека", а не об отдельно взятом случае, если только данное сообщение само по себе или в сочетании с другими не указывает на наличие систематических, достоверно подтвержденных грубых нарушений прав человека и основных свобод.

НПО, отстаивающая права меньшинств, может воспользоваться этой процедурой в случае, если имеет место длительная фактическая дискриминация или дискриминация на уровне законодательства – при условии, что предполагаемые нарушения достаточно серьезны.

Подача и рассмотрение жалоб

Сообщение (т.е. жалоба), подаваемое в рамках процедуры рассмотрения жалоб в Совете по правам человека, должно содержать:

- информацию о лице (лицах) или организации (организациях), направивших сообщение (эта информация по их просьбе может не разглашаться). Анонимные жалобы не принимаются;
- как можно более подробное описание фактических обстоятельств дела, содержащее фамилии предполагаемых жертв, даты, географические пункты и другие данные;
- указание цели жалобы и того, какие права предположительно были нарушены;
- объяснение того, как на основании данного дела могут быть выявлены систематические и достоверно подтвержденные грубые нарушения прав человека, в отличие от единичных нарушений;
- подробная информация об исчерпании внутренних средств правовой защиты или объяснение того, почему их использование было бы неэффективным или затянулось бы сверх разумных пределов.

Сообщение не должно содержать высказываний, воспринимаемых как грубые или оскорбительные. Оно также не должно касаться ситуаций, которые, как представляется, свидетельствуют о систематических и достоверно подтвержденных грубых нарушениях прав человека, уже рассматриваемых в рамках какой-либо специальной процедуры, договорного органа или иной процедуры рассмотрения жалоб в Организации Объединенных Наций либо аналогичной региональной процедуре в области прав человека. Кроме того, в сообщении не должны просматриваться явные политические мотивы, а его предмет не должен противоречить Уставу Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека и другим применимым правовым документам в области прав человека. Оно не должно быть основано только на материалах средств массовой информации.

Этап 1. Первичный отбор

Секретариат УВКПЧ совместно с председателем Рабочей группы по сообщениям производит первичную проверку всех поступающих сообщений на соответствие критериям приемлемости и отклоняет те из них, которые оказываются "явно необоснованными" или анонимными. Если сообщение допущено к следующему этапу рассмотрения, то его автор получает письменное подтверждение, а само сообщение препровождается правительству соответствующей страны для ответа.

Этап 2. Рабочая группа по сообщениям

Рабочая группа по сообщениям состоит из назначенных в ее состав членов Консультативного комитета Совета по правам человека и должна собираться не менее двух раз в год на сессии продолжительностью по пять дней. Она рассматривает жалобы, прошедшие первичный отбор, а также ответы, полученные от правительств, и привлекает внимание Рабочей группы по ситуациям к любому конкретному случаю, в котором усматриваются систематические и достоверно подтвержденные грубые нарушения прав человека и основных свобод.

Этап 3. Рабочая группа по ситуациям

Рабочая группа по ситуациям состоит из пяти членов Совета по правам человека, которые действуют в личном качестве и должны собираться не менее двух раз в год на сессии продолжительностью по пять дней каждая, для обсуждения ситуаций, переданных на рассмотрение группы. Группа представляет Совету доклад о достоверно подтвержденных систематических и грубых нарушениях прав человека и дает рекомендации о конкретных мерах, которые надлежит принять. В качестве альтернативы Группа может решить оставить ситуацию под наблюдением или вообще прекратить ее рассмотрение.

Этап 4. Совет по правам человека

Ситуации, предложенные вниманию Совета Рабочей группой по ситуациям, рассматриваются им на закрытых пленарных заседаниях так часто, как это необходимо, но не реже одного раза в год. Доклад Рабочей группы по ситуациям обсуждается в конфиденциальном порядке, если Совет не примет на этот счет иного решения. По итогам рассмотрения ситуации Совет может принять – обычно в форме резолюции или решения – любые из следующих мер:

- прекратить рассмотрение ситуации, если основания для ее дальнейшего рассмотрения или каких-либо действий отсутствуют;
- продолжать держать ситуацию в поле зрения и просить соответствующее государство предоставить в разумные сроки дополнительную информацию;
- продолжать держать ситуацию в поле зрения и назначить независимого высококвалифицированного эксперта для наблюдения за ней и представления доклада Совету;
- прекратить рассмотрение вопроса в рамках конфиденциальной процедуры рассмотрения жалоб и перейти к его открытому рассмотрению;
- рекомендовать УВКПЧ оказать соответствующему государству техническое содействие, помощь в укреплении потенциала или консультативные услуги.

На всех основных этапах рассмотрения жалобы соответствующие уведомления направляются автору сообщения и государству, которого оно касается.

Все материалы, представленные частными лицами и правительствами, а также решения, принятые на различных этапах процедуры, остаются конфиденциальными. Это относится и к ситуациям, рассмотрение которых было прекращено.

Сообщения в рамках процедуры подачи и рассмотрения жалоб следует направлять по адресу:

Human Rights Council Branch
Complaint Procedure Unit
OHCHR-UNOG
1211 Geneva 10
Switzerland
Факс: 41 22 917 90 11
Эл. почта: CP@ohchr.org

Консультативный комитет

Консультативный комитет Совета по правам человека заменил собой существовавшую ранее Подкомиссию по поощрению и защите прав человека. В его состав входят 18 экспертов, выступающие в личном качестве; срок их полномочий составляет три года и может продлеваться. Эксперты, кандидатуры которых выдвигаются государствами (желательно – по согласованию с гражданским обществом), избираются Советом по правам человека. Комитет проводит одну или две сессии в год продолжительностью до 10 рабочих дней.

Консультативный комитет дает по просьбе Совета научно обоснованные консультации в ряде тематических областей. Он также может обращаться к Совету с предложениями относительно повышения эффективности его процедур или проведения дальнейших исследований. В ходе первых двух циклов своей работы Комитет приступил к исследованиям по ряду тематических направлений. Он представил Совету проект декларации об учебно-просветительской работе в области прав человека, а также доклады о дискриминации в связи с правом на питание. Государствам-членам и наблюдателям, включая государства, не являющиеся членами Совета, специализированным учреждениям, другим межправительственным организациям, национальным правозащитным учреждениям и НПО, имеющим консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете, рекомендуется принимать участие в деятельности Консультативного комитета; заинтересованным НПО следует обращаться для этого в секретариат УВКПЧ. Объем такого участия аналогичен тому, о котором говорилось применительно к Совету по правам человека (см. выше)³⁵.

Контактные данные и другая информация

Существует целый ряд НПО, куда можно обратиться за содействием в связи с пребыванием в Женеве и участием в сессиях Совета по правам человека. К ним относятся:

International Service for Human Rights (Международная служба по правам человека)
(Информация о рассмотрении вопросов, касающихся меньшинств, на всех совещаниях Организации Объединенных Наций, обучение, стратегическое планирование)

Тел.: 41 22 919 71 00
Факс: 41 22 919 71 25
Эл. почта: ishr@worldcom.ch
Веб-сайт: www.ishr.ch

Mandat International ("Мандат интернэшнл")
(Организация проживания, компьютерная обработка текстов, документация, офисные помещения, услуги факсимильной связи, электронная почта, ксерокопирование)

Тел.: 41 22 959 88 55
Факс: 41 22 959 88 51
Эл. почта: info@mandint.org
Веб-сайт: www.mandint.org

³⁵ Конкретные правила для НПО см. по адресу www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee/ngo_participation.htm (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

Geneva International Welcome Centre (Женевский международный центр по приему иностранцев)

(Организация проживания, информация о больницах, врачах, банках, ресторанах и других услугах)

Тел.: 41 22 918 02 70

Факс: 41 22 918 02 79

Веб-сайт: www.cagi.ch/en.php

Более детальное описание органов и процедур, о которых говорилось в настоящей главе, можно найти в ряде других публикаций, в большинстве из которых, однако, проблемы меньшинств непосредственно не рассматриваются. К ним относится, в частности, книга "Как работать по Программе ООН в области прав человека: Справочник для гражданского общества".

ГЛАВА IV

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Резюме: "Специальные процедуры" – термин, охватывающий большое число механизмов Совета по правам человека, предназначенных для реагирования на конкретные ситуации в отдельных странах или для рассмотрения тематических вопросов. К настоящему времени специальные процедуры превратились в один из самых эффективных каналов мобилизации ресурсов Организации Объединенных Наций в целях решения конкретных проблем прав человека. На практике под специальными процедурами понимаются отдельные лица или рабочие группы. Их полномочия, как и характер их деятельности, могут быть различными. В настоящей главе говорится о специальных процедурах, имеющих наиболее непосредственное отношение к вопросам меньшинств, к числу которых относятся Независимый эксперт по вопросам меньшинств, Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений, Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, Независимый эксперт в области культурных прав и Рабочая группа экспертов по проблеме лиц африканского происхождения.

Мандаты специальных процедур утверждаются Советом по правам человека. Их деятельность включает проведение расследований и ежегодное представление докладов по проблемам прав человека, а также выдвижение рекомендаций о мерах, которые необходимо принять, в том числе в форме технической помощи, для решения этих проблем. Специальные процедуры предпринимают действия по индивидуальным жалобам, проводят исследования, оказывают содействие в толковании положений международного права в области прав человека, дают консультации по вопросам технического сотрудничества на уровне стран, а также занимаются информационно-пропагандистской и просветительской работой. В отличие от договорных органов Организации Объединенных Наций они могут быть задействованы даже в тех случаях, когда соответствующее государство не ратифицировало тот или иной документ или договор, причем для обращения к ним, как правило, не требуется предварительно исчерпать все внутренние средства правовой защиты. НПО и защитники прав меньшинств могут через секретариат УВКПЧ непосредственно направлять в эти механизмы свою информацию, соображения, вопросы или предложения о практических действиях. Несмотря на ограниченность их финансовых и людских ресурсов, специальные процедуры являются одним из самых полезных адресов для обращений по вопросам, касающимся прав меньшинств.

Специальные процедуры носят различные названия: это могут быть рабочие группы, специальные докладчики, независимые эксперты или представители Совета, а иногда даже (специальные) представители Генерального секретаря. Их названия не указывают на какую-либо иерархию между ними или разницу в уровнях предоставленных

им полномочий. Основное значение придается мандату каждой такой процедуры, определяемому в резолюции об ее учреждении³⁶.

Страновые мандаты обычно предусматривают изучение, наблюдение, консультирование и информирование общества о ситуации в области прав человека в отдельных странах и на отдельных территориях. По состоянию на ноябрь 2012 года таких мандатов насчитывалось десять³⁷. К учреждению новых процедур для конкретных государств Совет прибегает лишь в исключительных обстоятельствах.

Тематических мандатов, каждый из которых посвящен какой-либо отдельно взятой проблеме, существует в общей сложности тридцать шесть³⁸. Хотя любая из этих проблем может касаться и лиц, принадлежащих к меньшинствам, наиболее актуальной для них является деятельность Независимого эксперта по вопросам меньшинств и таких специальных процедур, как, например, процедуры, касающиеся мигрантов, свободы мнений и их выражения, правозащитников, коренных народов, образования и борьбы с терроризмом. Проблемам меньшинств также регулярно уделяется внимание по линии механизмов, посвященных свободе религии или убеждений, лицам африканского происхождения, современным формам расизма и культурным правам. Подробнее об этих механизмах говорится ниже.

Все лица, ответственные за выполнение мандатов специальных процедур (мандатарии), выступают в личном качестве и не получают от Организации Объединенных Наций ни заработной платы, ни иного денежного вознаграждения за свою работу³⁹. Они не являются сотрудниками Организации Объединенных Наций, но опираются в своей деятельности на поддержку УВКПЧ; при исполнении своих обязанностей они пользуются дипломатическим иммунитетом. В последние годы специальные процедуры как система независимых экспертов стремятся придать своей деятельности более слаженный характер, используя для этого координационный комитет, который содействует согласованию методов их работы и выступает от имени системы в целом.

Независимость специальных процедур крайне важна для того, чтобы они могли выполнять свои функции беспристрастно. Эта независимость подчеркивается в кодексе их поведения, содержащем призыв к государствам сотрудничать со специальными процедурами; в нем также указывается, что сами эти процедуры должны сосредоточивать внимание исключительно на осуществлении своего мандата, заботиться о сохранении доверия к ним заинтересованных сторон (включая государства), стремиться к диалогу с государствами и обеспечивать всесторонний учет представляемых государствами ответов⁴⁰.

Некоторые специальные процедуры обращаются непосредственно к государствам на основании *сообщений*, содержащих конкретные сигналы о нарушениях прав человека в областях, на которые распространяется их мандат. Поводом для такого обращения может быть нарушение, которое уже произошло, происходит или может с большой вероятностью произойти. При этом государству обычно направляется письменная

³⁶ Важно отметить, что вопросы меньшинств могут затрагиваться также в деятельности многих специальных процедур, не упоминаемых в данной главе, поскольку они могут самостоятельно определять круг связанных с их мандатами тематических вопросов и заострять внимание на тех областях, где имеются поводы для беспокойства или примеры позитивной практики государств.

³⁷ См. www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

³⁸ См. www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

³⁹ Иллюстрированный справочник по специальным процедурам с указанием адресов электронной почты см. по адресу: www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/media/pdf/18_Visual_directory_of_special_procedures.pdf (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

⁴⁰ Резолюция 5/2 Совета по правам человека.

просьба представить информацию и комментарии по поводу поступившего сигнала, а также, при необходимости, принять превентивные меры или провести расследование.

Получив информацию о предполагаемом нарушении, специальные процедуры направляют правительству письмо с указанием предполагаемых нарушений или с призывом к незамедлительным действиям. *Письма с указанием предполагаемых нарушений* основываются на полученных сведениях о проблемах, имеющих хронический характер или иных проблемах, не требующих неотложной реакции, и рассчитаны на получение от государства соответствующей информации и соображений. *Призывы к незамедлительным действиям* обычно выражают более непосредственную озабоченность сигналами о нарушениях, когда от государства могут требоваться неотложные меры для пресечения действий, которые, как утверждается, нарушают права человека, или во избежание причинения ущерба какому-либо лицу или группе лиц. В 2011 году в адрес 131 государства было направлено 645 сообщений; в 72% случаев речь шла о совместных сообщениях, препровожденных сразу несколькими мандатариями, что становится все более распространенной практикой.

Решение о прямом обращении принимается мандатарием специальной процедуры по собственному усмотрению в зависимости от установленных им критериев, предусмотренных мандатом полномочий и требований кодекса поведения. Соответствующие критерии обычно касаются надежности источника, степени доверия к полученной информации и количества содержащихся в ней деталей. Однако, поскольку эти критерии и формы реагирования на поступающие жалобы могут быть различными, сообщения должны представляться в соответствии с конкретными требованиями каждой из специальных процедур.

К рассмотрению принимаются сообщения, в которых указаны потенциальная жертва (жертвы) нарушения, личности нарушителей, дата и место происшествия, а также содержится подробное изложение обстоятельств, при которых предполагаемое нарушение имело место. Фамилия лица или название организации, от которых исходит сообщение, могут по их просьбе не раскрываться, однако в сообщении они должны быть указаны. Соответствующие тематические процедуры могут требовать указания и других подробностей предполагаемого нарушения (таких, как места, где содержится и ранее содержался под стражей потерпевший, справка о медицинском освидетельствовании потерпевшего, данные о свидетелях предполагаемого нарушения, средства правовой защиты, использованные внутри страны, и т.д.). Сообщения, содержащие оскорбительные высказывания или явно продиктованные политическими мотивами, рассмотрению не подлежат. Несколькими процедурами разработаны формуляры с вопросами для лиц, сообщающих им информацию, призванные облегчить рассмотрение сигналов о нарушениях⁴¹. Однако к рассмотрению принимаются также сообщения, составленные без такого формуляра.

Несколькими тематическими механизмами, включая мандаты, в рамках которых могут предприниматься "незамедлительные действия", предусмотрен особый формат для направления сообщений. К числу таких механизмов относятся Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, Специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин, Рабочая группа по произвольным задержаниям, Рабочая группа по насильственным и недобровольным исчезновениям, Специальный докладчик по вопросу о поощрении

⁴¹ См. www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/QuestionnairesforsubmittingInfo.aspx (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, а также Специальный представитель по вопросу о положении правозащитников.

О событиях, имевших место после направления сообщения, обязательно следует информировать соответствующего докладчика, эксперта или группу – независимо от того, подтверждают или опровергают эти события информацию, содержащуюся в сообщении. Это повышает эффективность работы механизма и позволяет избежать ошибок. Важно отметить, что поступающие сообщения и ответы правительств считаются конфиденциальными до тех пор, пока их содержание не будет доложено мандатарием Совету по правам человека. Начиная с 2011 года все сообщения, полученные мандатариями, включаются в алфавитной и хронологической последовательности в сводные доклады, представляемые на каждой очередной сессии Совета.

Конкретную информацию о порядке приема и рассмотрения сообщений можно найти на веб-странице соответствующей специальной процедуры⁴². Связаться со специальными процедурами можно по следующему адресу:

Quick Response Desk, Special Procedures Branch
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
Palais des Nations
8-14, Avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10
Switzerland
Факс: 41 22 917 90 06
Эл. почта: SPBInfo@ohchr.org (для справок по общим вопросам)
urgent-action@ohchr.org (только для обращений по индивидуальным делам).

В графе "тема сообщения" при обращении по электронной почте или по факсу либо на конверте, отправляемом обычной почтой, следует указывать, какой из специальных процедур адресовано сообщение. Поскольку все специальные процедуры имеют единый контактный адрес для приема сообщений, следует четко обозначать основную тему или цель обращения, что позволит получить более оперативный ответ. Весьма важно также указать, идет ли речь о представлении информации по тематическому вопросу или об индивидуальной жалобе.

Другую информацию и запросы (например, приглашения на конференции или просьбы о встрече с мандатариями) следует направлять по электронной почте на указанный выше единый адрес или на адреса конкретных специальных процедур, предназначенные для переписки по общим вопросам (указаны на веб-сайте специальных процедур).

Мандатарии могут совершать поездки в страны для изучения ситуации в области прав человека на национальном уровне или во исполнение тематических мандатов, однако такие посещения возможны лишь с согласия принимающего государства. Как правило, мандатарии обращаются с письменной просьбой о предоставлении им возможности посетить страну и, в случае согласия государства, получают от него соответствующее приглашение. На сегодняшний день "постоянные приглашения" всем мандатариям направили 89 государств, выразившие тем самым свою принципиальную готовность принимать в согласованные сроки делегации любых специальных процедур⁴³.

Нередко государства направляют постоянные приглашения или обязуются их направить в связи с выдвижением своей кандидатуры в состав Совета по правам человека или проведением в отношении них универсального периодического обзора. Мандатарии

⁴² Общий сетевой адрес всех специальных процедур: www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

⁴³ См. www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Invitations.aspx (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

специальных процедур ежегодно выезжают в две три страны каждый; выбор стран, у которых они запрашивают приглашения, основывается на целом ряде критериев.

Такие поездки позволяют экспертам оценить общую ситуацию в области прав человека в соответствующем государстве и проанализировать происходящие в нем изменения в организационной, правовой, судебной и административной сферах под углом зрения своих мандатов. Обычно эксперты встречаются с представителями национальных и местных властей, включая должностных лиц исполнительных и судебных органов и депутатов парламента, с сотрудниками правозащитных учреждений, НПО и организаций гражданского общества, а также с жертвами нарушений прав человека или их представителями. На завершающем этапе поездок нередко организуются их встречи с представителями местных средств массовой информации, на которых они могут высказать свои предварительные замечания, заранее обсужденные с должностными лицами правительства. По итогам поездки публикуется доклад с изложением выводов и рекомендаций, который представляется на рассмотрение Совета.

Эти посещения стран предоставляют защитникам прав меньшинств ценные возможности. Они позволяют придать дополнительный импульс работе на местах, привлекают внимание к проблемам меньшинств и открывают возможности для перемен внутри страны. Они также позволяют доводить проблемы меньшинств до сведения участников международных форумов, не выезжая для этого в Женеву. Защитники прав меньшинств могут подключаться к проведению визитов специальных процедур на трех различных этапах. Прежде всего, они могут вносить предложения и обращаться к мандатариям с просьбами посетить ту или иную страну, сопровождая их пояснениями того, почему такая поездка представляется важной для соответствующего мандата, целесообразной и своевременной. Затем, когда договоренность о посещении страны достигнута, защитники прав меньшинств могут давать мандатариям свои рекомендации о том, какие места следует посетить, с кем необходимо встретиться и какие вопросы заслуживают обсуждения. Они также могут информировать и готовить свои организации и общины к предстоящим встречам, чтобы сделать их максимально продуктивными. В третьих, они могут предлагать проекты рекомендаций, наиболее отвечающих интересам местных общин. В четвертых, они могут заниматься распространением текста доклада, отслеживать работу, проводимую на его основе и докладывать мандатариям о достигнутых результатах.

Специальные процедуры представляют Совету *ежегодные доклады*; некоторые механизмы должны также представлять промежуточные доклады Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, сессии которой продолжаются с сентября по декабрь. В ежегодных докладах рассматриваются методы работы, теоретические вопросы, общие тенденции и последние события, имеющие отношение к мандату, и могут также содержаться общие или конкретные рекомендации; отчеты о поездках в страны обычно прилагаются к таким докладам в качестве добавлений. Кроме того, иногда в такие доклады включаются краткие обзоры содержания сообщений, направленных правительствам.

Специальные докладчики или представители, а также эксперты и председатели рабочих групп проводят *ежегодные совещания*, на которых мандатарии специальных процедур могут встречаться и обмениваться мнениями с представителями государств, Президиума Совета, Секретариата Организации Объединенных Наций, НПО, учреждений, фондов и программ. Функции секретариата на этих совещаниях выполняет Сектор специальных процедур УВКПЧ; в ходе них проводятся также совместные заседания с участием председателей договорных органов по правам человека. Значительная часть дискуссий посвящена совершенствованию методов работы, улучшению координации и

сотрудничества между этими механизмами, что, в свою очередь, может повлиять и на их отношения с государствами и НПО.

Независимый эксперт по вопросам меньшинств

Если проблемами дискриминации, расизма и ксенофобии, с которыми нередко сталкиваются меньшинства, занимается целый ряд правозащитных органов и механизмов Организации Объединенных Наций, то Независимому эксперту по вопросам меньшинств поручено уделять непосредственное внимание положению национальных, этнических, религиозных и языковых меньшинств, а также их правам⁴⁴. Таким образом, на Независимого эксперта по вопросам меньшинств возложены важнейшие функции по координации работы Совета над вопросами, касающимися меньшинств.

Мандат Независимого эксперта

Мандат Независимого эксперта по вопросам меньшинств входит в число более чем 30 тематических мандатов в области прав человека. Он был утвержден в 2005 году тогдашней Комиссией по правам человека, затем продлен в 2008 году решением Совета по правам человека и возобновлен вновь согласно его резолюции 16/6. В этой резолюции Независимому эксперту поручается:

- поощрять осуществление Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в том числе посредством консультаций с правительствами, принимая во внимание действующие международные стандарты и национальное законодательство, касающиеся меньшинств;
- выявлять передовую практику и возможности для технического сотрудничества с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по просьбе правительств;
- следовать гендерной перспективе в своей работе;
- тесно сотрудничать, избегая при этом дублирования в работе, с соответствующими существующими органами, мандатами и механизмами и с региональными организациями;
- принимать во внимание мнение неправительственных организаций по вопросам, касающимся своего мандата;
- руководить работой Форума по вопросам меньшинств в соответствии с решением, принятым Советом в его резолюции 6/15;
- представлять ежегодные доклады о своей деятельности Совету, включая рекомендации относительно эффективных стратегий в интересах лучшего осуществления прав лиц, принадлежащих к меньшинствам.

Независимому эксперту прямо предложено всесторонне взаимодействовать с организациями, занимающимися вопросами меньшинств на всех уровнях, от местного до международного, имея в виду как правительственные, так и неправительственные структуры. Это, безусловно, предполагает необходимость прислушиваться и к голосу самих меньшинств, мнение которых полностью принимается во внимание в связи со всеми аспектами деятельности в рамках данного мандата.

⁴⁴ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/IEExpert/Pages/IEminorityissuesIndex.aspx (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

Мандатарий

Независимый эксперт не должен быть связан с каким-либо правительством или организацией и выступает в личном качестве. Первым Независимым экспертом по вопросам меньшинств была г-жа Гэй Макдугал (Соединенные Штаты Америки), которая занимала эту должность с июля 2005 по июль 2011 года. Ее сменила г-жа Рита Ижак (Венгрия), ранее являвшаяся участницей Программы стипендий для представителей меньшинств и приступившая к своим обязанностям с 1 августа 2011 года.

Сфера действия мандата

Наряду с положениями мандата Независимый эксперт в своей работе ориентируется и опирается на международные стандарты в области прав меньшинств, и прежде всего на принятую в 1992 году Декларацию о правах национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств. Эксперт также руководствуется международными договорами, в которых присутствуют положения, непосредственно посвященные правам меньшинств, такие как статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах или статья 30 Конвенции о правах ребенка. Вполне очевидно, что индивидуальные права, гарантированные всеми другими конвенциями Организации Объединенных Наций о правах человека, в равной мере распространяются и на представителей меньшинств. Ценную работу ведут также органы по контролю за соблюдением договорных обязательств (см. главу V), которые, в частности, дают авторитетные толкования норм, касающихся меньшинств и их прав. Кроме того, Эксперт следит за деятельностью в рамках региональных документов и механизмов по правам человека и правам меньшинств и тесно сотрудничает с ними.

Основываясь на упомянутых выше международных стандартах в области прав меньшинств, г-жа Гэй Макдугал, первой принявшая на себя полномочия Независимого эксперта, определила четыре общие группы задач, связанных с положением меньшинств в разных странах мира:

- защита самого существования меньшинств, в том числе путем охраны их физической неприкосновенности, недопущения насилия и геноцида;
- защита и поощрение культурной и социальной самобытности лиц, принадлежащих к меньшинствам, включая право на выбор той этнической, языковой или религиозной группы, с которой они хотели бы себя идентифицировать, и право этих групп укреплять и охранять свою коллективную самобытность и отвергать насильственную ассимиляцию;
- обеспечение прав на недискриминацию и равенство, включая ликвидацию структурной или системной дискриминации и поощрение позитивных мер по преодолению неравенства, когда это необходимо;
- обеспечение эффективного участия представителей меньшинств в общественной жизни, прежде всего при принятии решений, затрагивающих их интересы.

Независимый эксперт признает коллективный характер прав меньшинств. Это весьма важно для поощрения и сохранения их самобытности и социальной активности, для осознанного участия этих групп в принятии решений, затрагивающих их права и ресурсы, и для признания коллективных притязаний меньшинств, таких как потребность в приемлемом с языковой и культурной точек зрения образовании, во владении землей и другими общими ценностями и в использовании их совместно с другими лицами, принадлежащими к данному меньшинству.

В Декларации о меньшинствах указано, что она распространяется лишь на национальные или этнические, религиозные и языковые меньшинства. Однако Независимый эксперт может рассматривать проблемы лиц, принадлежащих и к другим маргинализированным группам, таких, как инвалиды, а также проблемы, связанные с сексуальной ориентацией, когда они переплетаются с проблемами и правами лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Одни и те же представители меньшинств могут сталкиваться сразу с несколькими видами дискриминации или с дискриминацией одновременно по ряду признаков: так, в особой ситуации могут находиться женщины, принадлежащие к меньшинствам, или представители этнических меньшинств, имеющие инвалидность.

Хотя в количественном отношении коренные народы также обычно составляют меньшинство населения, лучшими возможностями для рассмотрения проблем, касающихся этих народов, обладают Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов и другие механизмы Организации Объединенных Наций, непосредственно уполномоченные заниматься их правами, в том числе Экспертный механизм по правам коренных народов.

Независимый эксперт по вопросам меньшинств исходит из того, что меньшинства не являются однородными группами и что весьма важно учитывать различия между представителями каждого отдельно взятого меньшинства. Необходимо четко сознавать специфику жизненных ситуаций, с которыми сталкиваются принадлежащие к меньшинствам женщины и дети, пожилые люди и другие лица, порой вынужденные преодолевать особые проблемы и трудности. Соответственно, во всех аспектах своей работы первый Независимый эксперт уделяла особое внимание положению женщин и детей, принадлежащих к меньшинствам.

Женщины, принадлежащие к меньшинствам

Мандат Независимого эксперта приписывает ему следовать в своей работе гендерной перспективе. С самого начала своей деятельности Независимый эксперт подчеркивала, что отрицание или нарушение прав может проявляться в различных формах применительно к мужчинам и женщинам, а также девочкам и мальчикам. Принадлежащие к меньшинствам женщины и девочки могут одновременно подвергаться нескольким видам дискриминации как по признаку пола, так и из-за принадлежности к меньшинству. Такая множественная, или перекрестная дискриминация может создавать для них особый риск нарушения и отрицания их прав как в общественной, так и в частной жизни. Особые проблемы с обеспечением равноправия женщин могут возникать как в обществе в целом, так и внутри общин, к которым они принадлежат.

Независимый эксперт призывает НПО и государства предоставлять конкретную информацию о положении женщин, принадлежащих к меньшинствам, и тех проблемах, с которыми они сталкиваются в своих странах, регионах или населенных пунктах. Такая информация может касаться, например, насилия по отношению к представительницам меньшинств, отсутствия у них равных возможностей получения высококачественного образования, недопредставленности женщин, принадлежащих к меньшинствам, в общественно-политической жизни, дискриминации представительниц меньшинств при трудоустройстве и того бремени, которое несут на себе принадлежащие к меньшинствам женщины, которые живут в бедности и вынуждены кормить семью. Руководствуясь этой информацией, Независимый эксперт включает в свои тематические и страновые доклады конкретные рекомендации государствам относительно решения проблем, с которыми сталкиваются женщины, принадлежащие к меньшинствам.

Стремясь привлечь внимание к проблемам женщин, Независимый эксперт ввела в практику проведение в ходе своих поездок в страны тематических форумов, посвященных положению женщин из числа меньшинств, на которых эти женщины могут делиться мнениями и опытом, внося тем самым свой вклад в разработку рекомендаций Независимого эксперта. Кроме того, гарантиям прав женщин, принадлежащих к меньшинствам, была непосредственно посвящена четвертая сессия Форума по вопросам меньшинств (см. главу III).

Положение детей меньшинств

Статья 30 Конвенции о правах ребенка гарантирует детям те же права, которые изложены в статье 27 Пакта о гражданских и политических правах. Независимый эксперт старается тесно сотрудничать с Комитетом по правам ребенка и делиться с ним своим опытом, в частности, в связи с вопросами образования, здравоохранения, обеспечения надлежащим жильем и борьбы с торговлей людьми. В ходе своих поездок в страны Независимый эксперт также стремится выяснить взгляды и точку зрения детей и молодежи, посещая в этих целях школы, университеты и места молодежного досуга.

В сфере образования Независимый эксперт обеспокоена тем, что принадлежащие к меньшинствам дети зачастую не пользуются равноправным доступом к получению высококачественного образования. Они могут сталкиваться с трудностями и препятствиями даже тогда, когда получают такой доступ: например, невозможность учиться на родном языке своего меньшинства ставит их в неравноправное положение по сравнению с другими детьми. Во многих случаях меньшинства указывают на то, что в школьных программах, учебниках и методиках преподавания зачастую не уделяется достаточного внимания культуре и истории меньшинств, а также их роли в жизни общества в целом. Первая сессия Форума по вопросам меньшинств, состоявшаяся в 2008 году, была посвящена теме "Меньшинства и право на образование" и позволила разработать всеобъемлющие рекомендации на этот счет.

Методы работы

При выполнении своего мандата Независимый эксперт прибегает к различным методам работы, стремясь максимально эффективно и своевременно использовать имеющиеся ограниченные ресурсы. В основу этих методов положена практика других специальных процедур, с должным учетом особенностей мандата, сформулированного в резолюции 16/6 Совета по правам человека. Деятельность Независимого эксперта направлена на прямое, конструктивное взаимодействие и проведение консультаций с правительствами отдельных стран, в том числе путем их посещения и направления сообщений, а также на ведение тематических работ, включающих анализ, подготовку руководств и тематических рекомендаций, актуальных для всех государств.

Посещение стран

Одна из самых эффективных форм работы Независимого эксперта – посещение отдельных стран по приглашению их правительств для проведения на месте консультаций по проблемам меньшинств и прямого обсуждения с представителями государств вопросов осуществления Декларации о меньшинствах. Выводы и рекомендации, сформулированные по итогам официальных визитов Независимого эксперта, представляются Совету по правам человека и обсуждаются в ходе ежегодного интерактивного диалога с участием членов Совета, представителей соответствующих стран и других заинтересованных государств – членов Организации Объединенных Наций.

Выбор страны для посещения может определяться многими причинами. Одной из них может быть полученная информация, вызывающая обеспокоенность положением меньшинств в данной стране. Вместе с тем Независимый эксперт может также проявить интерес к посещению страны, в которой проводится конструктивная политика, а правительство демонстрирует стремление к защите и поощрению прав меньшинств. Это позволяет ознакомиться как с существующими проблемами меньшинств, так и с позитивными подходами к их решению, информацию о которых Независимый эксперт может пожелать довести до сведения других государств.

Мандат Независимого эксперта носит глобальный характер и предусматривает посещение всех регионов мира. К моменту истечения срока своих полномочий в июле 2011 года первый Независимый эксперт побывала в Венгрии, Эфиопии, Франции, Доминиканской Республике, Гайане, Греции, Казахстане, Канаде, Колумбии, Вьетнаме, Руанде и Болгарии.

Важнейшую роль в подготовке и проведении поездок в страны играют НПО, с которыми Независимый эксперт консультируется на этапе планирования, в ходе самой поездки и при подготовке отчета и рекомендаций. Неправительственные организации могут оказать ценную помощь и в получении согласия правительств на посещение страны Независимым экспертом или представителями других специальных процедур. НПО служат важным источником информации о положении и проблемах меньшинств, и Независимый эксперт встречается с их сотрудниками в ходе своего пребывания в странах. Нередко НПО оказывают содействие в организации поездок и консультаций с общинами меньшинств. Доклады и рекомендации Независимого эксперта часто используются неправительственными организациями в их работе по защите интересов меньшинств внутри страны и на международном уровне; их деятельность также крайне важна для дальнейшего развития усилий, начатых Независимым экспертом.

Сообщения

Независимый эксперт приветствует информацию, включая сигналы о нарушении (нарушениях) прав человека, совершаемых по отношению к меньшинствам, и о проблемах меньшинств, поступающую из самых разных источников, в том числе от НПО, организаций меньшинств, межправительственных организаций и других правозащитных органов Организации Объединенных Наций. Анализируя поступающую информацию, Независимый эксперт принимает решения о целесообразности принятия тех или иных мер и об их характере. Письма с указанием предполагаемых нарушений и с призывами к незамедлительным действиям, адресованные конкретным государствам, часто имеют в своей основе информацию, полученную НПО и самими меньшинствами.

В сообщениях, направляемых по линии Независимого эксперта, чаще всего идет речь о ситуациях, затрагивающих меньшинства в целом и влекущих за собой последствия для многочисленных представителей этих меньшинств, а не об индивидуальных случаях. Так, некоторые из направлявшихся сообщений касались планируемых или предстоящих в ближайшее время действий по выселению группы лиц, принадлежащих к меньшинству, из домов или с занимаемой ими земли, а также утверждений о том, что многочисленные представители того или иного меньшинства были задержаны или подвергнуты жестокому обращению за законную правозащитную деятельность в интересах своей общины. В то же время вся поступающая информация оценивается по существу, и эксперт готов рассмотреть возможность принятия мер также в случаях нарушения прав отдельных лиц, причиной которых послужила их принадлежность к меньшинствам. Содержание сообщений, как правило, подпадает под четыре общие категории вопросов, перечисленные выше; оно также может быть связано с тематической работой, проводимой в рамках данного мандата. Кроме того, Независимый эксперт нередко направляет сообщения совместно с мандатариями других процедур, если в этом существует необходимость.

Поставленная перед Независимым экспертом задача выявления "передовой" или "успешной" практики и возможностей для технического сотрудничества с участием УВКПЧ предполагает такую форму взаимодействия с государствами, которая отличается от функций ряда других мандатов по осуществлению мониторинга и представлению докладов. Так, Независимый эксперт может запросить у государства информацию о его законодательстве, политике и практике в связи с тем или иным вопросом, касающимся меньшинств. Независимый эксперт также весьма ценит информацию НПО о позитивном опыте государств и других субъектов в вопросах, касающихся меньшинств.

Тематические исследования

Важная часть работы Независимого эксперта состоит в проведении тематических исследований по проблемам меньшинств в разных регионах мира. Конкретные темы для таких исследований Эксперт подбирает на основе консультаций в различных кругах, в том числе с НПО, а также с учетом приоритетов, определяющихся по ходу осуществления мандата. Такие исследования включают анализ проблем меньшинств в глобальном масштабе и формулирование рекомендаций государствам-членам Организации Объединенных Наций и другим сторонам; они образуют тематическое наполнение ежегодного доклада Эксперта Совету по правам человека.

В 2006 году Экспертом было проведено тематическое исследование положения меньшинств в контексте программ борьбы с нищетой и сокращения ее масштабов, а также Целей развития тысячелетия⁴⁵. В 2007 году она провела исследования и организовала семинар на тему "Меньшинства и дискриминационный отказ в гражданстве или лишение гражданства"⁴⁶. В 2010 году она представила Генеральной Ассамблее и Совету по правам человека доклад о роли прав меньшинств в предупреждении конфликтов⁴⁷.

НПО вносят свой вклад в тематическую работу Независимого эксперта различными способами. Неправительственные организации всех регионов принимают участие в Форуме по вопросам меньшинств (см. главу III) и делятся своими специальными знаниями на созываемых Независимым экспертом конференциях и семинарах. НПО, не имеющие возможности присутствовать на этих мероприятиях, могут представлять свои материалы и результаты проведенных исследований в письменной форме до начала мероприятия или в кратчайший возможный срок по его окончании. Региональные конференции и семинары, организуемые Независимым экспертом и УВКПЧ, предоставляют НПО дополнительные возможности содействовать осуществлению данного мандата. Готовя свои исследования, Независимый эксперт пользуется получаемой от специалистов НПО информацией как о проблемах меньшинств, так и о позитивной практике в этой связи. Аналитические разработки и предложения НПО также бывают полезными при выработке тематических рекомендаций, включаемых в ежегодные доклады Независимого эксперта Совету.

Дополнительные формы работы

Как и мандатарии других специальных процедур, Независимый эксперт использует для выполнения своего мандата и содействия осуществлению Декларации о меньшинствах целый ряд дополнительных форм работы. К ним относится выпуск пресс-релизов и публичные заявления с целью привлечь внимание к проблемным ситуациям; присутствие на конференциях и других общественных мероприятиях, включая те, которые проводят НПО в своих странах и регионах; официальные речи и другие выступления, а также участие

⁴⁵ A/HRC/4/9.

⁴⁶ A/HRC/7/23.

⁴⁷ A/65/287.

в семинарах по изучению нормативных положений о правах меньшинств и механизмов их защиты.

Форум по вопросам меньшинств (см. главу III) проводит ежегодные сессии продолжительностью по два рабочих дня, используемые для проведения тематических дискуссий. В соответствии с вышеупомянутой резолюцией Независимый эксперт по вопросам меньшинств руководит деятельностью Форума, готовит его ежегодные сессии и докладывает Совету по правам человека о принятых на Форуме тематических рекомендациях. Таким образом, Независимому эксперту принадлежит важная роль в тематической работе Форума, и между этими двумя механизмами системы Организации Объединенных Наций, специально предназначенными для рассмотрения проблем меньшинств, существуют отношения тесного сотрудничества.

Независимый эксперт активно способствует осуществлению рекомендаций Форума, используя для этого, в частности, свои поездки по странам, региональные семинары и конференции.

Представление информации Независимому эксперту

Информация, поступающая к Независимому эксперту, подвергается тщательному рассмотрению и может рассылаться сотрудникам Организации Объединенных Наций, которые занимаются соответствующими вопросами или курируют соответствующие страны по линии УВКПЧ. Как и все мандатарии специальных процедур, Независимый эксперт не раскрывает источники получаемых сведений, если это может повредить соответствующим лицам.

В представляемые материалы следует включать всю документацию, имеющую отношение к вопросам, которые доводятся до сведения Независимого эксперта (такую, как свежие доклады НПО или исследовательских организаций, сообщения национальных или зарубежных СМИ либо электронные ссылки на эти источники).

Все сообщения, имеющие отношение к мандату Независимого эксперта, следует направлять по адресу:

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
Palais des Nations
8-14, Avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10
Switzerland

Эл. почта: minorityissues@ohchr.org

Представителям меньшинств также рекомендуется следить за актуальными новостями и обмениваться информацией на странице Независимого эксперта в сети Facebook. Однако сообщения, направляемые через Facebook, не могут рассматриваться как информация, представленная официально; такую информацию необходимо направлять электронной или обычной почтой по официальным адресам Независимого эксперта.

Другие соответствующие механизмы

Наряду с Независимым экспертом по вопросам меньшинств особый интерес для меньшинств и для защитников их прав представляет еще ряд специальных тематических механизмов Совета по правам человека. Ниже следует краткое описание четырех таких механизмов, более подробную информацию о каждом из которых можно получить на веб-сайте УВКПЧ. Особого упоминания заслуживает тот факт, что как Специальный докладчик по вопросу о свободе религий или убеждений, так и Специальный докладчик

по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости могут непосредственно обращаться к государствам по поводу предполагаемых нарушений прав, подпадающих под действие их мандатов, и просить о принятии мер, необходимых для обеспечения уважения этих прав и защиты соответствующих лиц. Представлять информацию мандатариям специальных процедур можно в любое время, при условии, что эта информации хорошо документирована, представлена в форме, понятной для мандатариев, и имеет достаточно прямое отношение к положениям их мандатов.

Специальный докладчик по вопросу о свободе религий или убеждений

Хотя понятие "меньшинства" ассоциируется у многих в первую очередь с национальными или этническими группами, серьезной общемировой проблемой также является дискриминация религиозных меньшинств. Должность Специального докладчика по вопросу о свободе религий или убеждений была учреждена в 1986 году, но до 2000 года именовалась Специальным докладчиком по вопросу о религиозной нетерпимости. Специальный докладчик уполномочен направлять государствам неотложные обращения, касающиеся индивидуальных случаев нарушения свободы религии или убеждений, совершать по приглашению правительств поездки для установления фактов на месте; и, как это делают мандатарии всех других специальных процедур, представлять ежегодный доклад и участвовать в "интерактивном диалоге" в Совете по правам человека.

Для составления индивидуальных жалоб, адресуемых Специальному докладчику, разработан типовой формуляр, цель которого состоит в "получении точной информации о предполагаемых нарушениях прав на свободу религии и убеждений". Использовать этот формуляр не обязательно, но весьма рекомендуется. Специальным докладчиком выпущено справочное пособие по подготовке сообщений с подробным перечнем применимых международно-правовых норм, тематические разделы которого посвящены, в частности, смене вероисповедания, праву открыто выражать свои религиозные верования или убеждения и соотношению между этой свободой и другими правами человека⁴⁸.

Специальный докладчик уже посетила 32 страны. Отчеты о каждом посещении прилагаются к ее ежегодным докладам Совету. К числу конкретных вопросов, рассмотренных в недавних тематических докладах, относятся положение лиц, находящихся в ситуациях повышенной уязвимости, положение атеистов и лиц, придерживающихся нетеистических взглядов, а также дискриминация представителей религиозных меньшинств и последователей новых религиозных течений. В докладах отмечается, что многие религиозные меньшинства страдают от дискриминации, обусловленной политикой, законодательством и практикой того или иного государства, что порой приводит даже к произвольным задержаниям и внесудебным казням. Их уязвимость усугубляется, когда правительство предпринимает целенаправленные действия в отношении религиозных меньшинств, требуя поименной регистрации принадлежащих к ним лиц и подвергая их тщательной проверке. По отношению к этим лицам часто имеют место акты насилия и угрозы со стороны негосударственных субъектов, принадлежащих к другим религиозным общинам либо к той же самой общине, которые не влекут за собой адекватной реакции государства. Специальный докладчик рекомендовала обеспечить надлежащую подготовку государственных должностных лиц в том, что касается нормативной основы прав человека, уделив особое внимание свободе религии или убеждений. В более широком контексте государствам следует строить образовательный процесс таким образом, чтобы поощрять

⁴⁸ Справочное пособие см. по адресу www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Standards.aspx; типовой формуляр см. по адресу www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Complaints.aspx (дата посещения обоих адресов – 29 ноября 2012 года).

изучение широкой общественностью истории, традиций, языка и культуры различных религиозных меньшинств, проживающих на их территории. Государствам также следует обеспечивать справедливое распределение ресурсов, в том числе частот вещания, между общественными каналами, коммерческими и общинными средствами массовой информации, с тем чтобы в своей совокупности они отражали все разнообразие культур, общин и мнений в обществе.

Связаться со Специальным докладчиком можно по адресу электронной почты freedomofreligion@ohchr.org или urgent-action@ohchr.org, указав в качестве темы сообщения "Special Rapporteur on freedom of religion or belief".

Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости

Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости (известный как Специальный докладчик по расизму), мандат которого был учрежден Комиссией по правам человека в 1993 году, ведет в рамках этого мандата работу по целому ряду направлений. Ему предоставлены широкие полномочия "собирать, запрашивать, получать и обмениваться информацией и сообщениями из всех соответствующих источников по всем вопросам и предполагаемым нарушениям, подпадающим под действие его мандата, и проводить расследования и выносить конкретные рекомендации, подлежащие выполнению на национальном, региональном и международном уровнях". За период с 1994 по 2010 год Специальный докладчик посетил 34 страны; отчеты об этих поездках включены в качестве добавлений в его ежегодные доклады Совету по правам человека. В последние годы Совет также просил Специального докладчика представить ему конкретные доклады о "проявлениях диффамации религий, и в особенности о нынешних серьезных последствиях исламофобии для осуществления всех прав верующими" (2009 и 2008 годы); "политических платформах, поощряющих расовую дискриминацию или побуждающих к ней" (2007 год) и "положении мусульманского и арабского населения в различных регионах мира" (2006 год).

После возобновления мандата Специального докладчика в 2008 году⁴⁹ Совет по правам человека поручил ему сосредоточить внимание на 15 вопросах, некоторые из которых могут иметь отношение к положению меньшинств. В их число входят проявления современных форм расизма и расовой дискриминации по отношению к представителям меньшинств; случаи систематической расовой дискриминации лиц, принадлежащих к различным расовым и этническим группам; расистские и прибегающие к насилию движения, направленные против арабских, африканских, христианских, иудейских, мусульманских и других общин; систематическое и хроническое неравенство лиц, принадлежащих к определенным расам, в ряде обществ; передовой опыт ликвидации расизма; меры по осуществлению Дурбанской декларации и Программы действий и поддержка механизмов борьбы с расизмом; роль просветительской работы в области прав человека в поощрении терпимости; уважение к культурному многообразию; разжигание ненависти и высказывания, выражающие ненависть на расовой почве; ксенофобские политические платформы; роль антитеррористических мер в усилении расистских настроений, включая расовой профилирование; институционализованные формы расизма и расовой дискриминации; а также меры, принимаемые правительствами для исправления положения жертв расизма.

⁴⁹ Резолюция 7/34 Совета по правам человека; в 2011 году срок действия мандата был продлен Советом по правам человека согласно резолюции 16/33.

Получив "надежную и внушающую доверие информацию", Специальный докладчик уполномочен направить соответствующему государству "письмо с указанием предполагаемых нарушений" или "призыв к незамедлительным действиям", чтобы побудить национальные власти расследовать инцидент (инциденты) или индивидуальные случаи, доведенные до его сведения. Сообщения, адресуемые Специальному докладчику, могут быть составлены в произвольной форме, но должны включать, как минимум, следующую информацию: указание предполагаемой жертвы (жертв) и предполагаемого виновника (виновников) нарушения; указание лица (лиц) или организации (организаций), от которых исходит сообщение (конфиденциальность этой информации будет сохранена); дату и место инцидента; а также подробное изложение обстоятельств, при которых произошло предполагаемое нарушение. Конфиденциальный характер таких сообщений обычно сохраняется до тех пор, пока их краткое содержание вместе с ответами, которые могут быть получены от соответствующего государства, не будет опубликовано в ежегодном докладе Специального докладчика о поступивших сообщениях.

Связаться со Специальным докладчиком можно по адресу электронной почты racism@ohchr.org или urgent-action@ohchr.org, указав в качестве темы сообщения "Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance".

Независимый эксперт в области культурных прав

Это одна из сравнительно новых специальных процедур, учрежденная Советом по правам человека в 2009 году. Ее мандат, изложенный Советом в резолюции 10/23, не содержит положений, которые прямо уполномочивали бы Независимого эксперта в экстренном порядке обращаться к государствам по поводу предполагаемых нарушений культурных прав. В то же время государствам предлагается "сотрудничать с Независимым экспертом и оказывать ему/ей содействие в выполнении его/ее мандата, предоставлять ему/ей запрошенную им/ею необходимую информацию и серьезно рассматривать вопрос об удовлетворении его/ее просьб о посещении их стран".

Эксперту поручено:

- выявлять виды передовой практики поощрения и защиты культурных прав на местном, национальном, региональном и международном уровнях;
- выявлять возможные препятствия на пути к поощрению и защите культурных прав и представлять предложения и/или выносить рекомендации Совету о возможных мерах в этом отношении;
- проводить работу в сотрудничестве с государствами с целью активизации принятия мер на местном, национальном, региональном и международном уровнях, направленных на поощрение и защиту культурных прав посредством внесения конкретных предложений по наращиванию субрегионального, регионального и международного сотрудничества;
- изучать взаимосвязь между культурными правами и культурным разнообразием в целях дальнейшего поощрения культурных прав;
- учитывать в своей работе аспекты, связанные с гендерными вопросами и вопросами инвалидности;
- проводить работу в тесной координации с межправительственными и неправительственными организациями, другими специальными процедурами Совета, Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам и ЮНЕСКО, избегая при этом ненужного дублирования.

В резолюции о создании данного механизма также признается, что "культурное разнообразие и осуществление культурного развития всеми народами и нациями является источником взаимного обогащения культурной жизни человечества", что "недопустимо ссылаться на культурное разнообразие для нанесения ущерба правам человека, гарантированным международным правом, или для ограничения сферы их применения" и что государства обязаны "поощрять и защищать культурные права".

Связаться с Независимым экспертом можно по адресу электронной почты ieulturalrights@ohchr.org.

Рабочая группа экспертов по проблеме лиц африканского происхождения

Рабочая группа экспертов по проблеме лиц африканского происхождения, учрежденная Комиссией по правам человека в 2002 году в соответствии с рекомендацией, содержащейся в Дурбанской программе действий, занимается проблемами расовой дискриминации по отношению к лицам африканского происхождения и разрабатывает предложения о мерах по решению этих проблем⁵⁰. Начиная с 2006 года Рабочая группа перешла в подчинение нового органа – Совета по правам человека.

Мандат Рабочей группы, впервые изложенный Комиссией в резолюции 2002/68, со временем претерпел некоторые изменения. При его последнем продлении Рабочей группе было поручено, в частности, изучить проблемы расовой дискриминации, с которой сталкиваются лица африканского происхождения, живущие в диаспоре, предложить меры по обеспечению полного и эффективного доступа лиц африканского происхождения к системе правосудия, представить рекомендации о разработке, осуществлении и обеспечении выполнения эффективных мер по ликвидации практики расового профилирования лиц африканского происхождения и составить предложения по ликвидации расовой дискриминации в отношении африканцев и лиц африканского происхождения во всех районах мира⁵¹. Рабочая группа ежегодно представляет Совету доклад о своей деятельности.

В 2005 году Рабочая группа начала обращаться к государствам за приглашениями совершать поездки в страны для лучшего уяснения ее членами существа рассматриваемых проблем. Как подчеркивается на веб-сайте Рабочей группы, такие поездки ни в коей мере не преследуют цель проведения расследований; напротив, они могут способствовать лучшей информированности о мерах, принимаемых правительством для ликвидации расовой дискриминации лиц африканского происхождения". На сегодняшний день члены Группы уже посетили Бельгию, Эквадор, Соединенные Штаты Америки и Португалию. Отчеты об этих поездках были представлены Совету по правам человека и опубликованы на веб-сайте Рабочей группы.

Рабочая группа собирается на одну сессию в год продолжительностью пять рабочих дней, включающую как закрытые, так и открытые заседания. Для каждой сессии обычно выбирается конкретная тема, например расовое профилирование, отправленные правосудия, расизм и средства массовой информации, доступ к образованию, расизм и занятость, расизм и здравоохранение или расизм и жилье. Активное участие в обсуждениях на этих сессиях могут принимать НПО, имеющие консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете, а также организации, аккредитованные на Дурбанской конференции 2001 года. Многие эксперты-докладчики приглашаются из организаций гражданского общества. В интересах расширения круга участников

⁵⁰ Резолюция 2002/68 Комиссии по правам человека. См. www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/WGAfricanDescent/Pages/WGEPADIndex.aspx (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

⁵¹ Резолюция 9/28 Совета по правам человека.

Совет в своей резолюции 9/28 напомнил об учреждении добровольного фонда в целях обеспечения дополнительных ресурсов, в частности, для участия лиц африканского происхождения, представителей развивающихся стран, особенно наименее развитых стран, неправительственных организаций и экспертов в сессиях открытого состава Рабочей группы, и предложил государствам вносить взносы в этот фонд.

Связаться с Рабочей группой можно по адресу электронной почты africandescent@ohchr.org.

Контакты и дополнительная информация

Адреса и телефоны для установления контактов с различными процедурами, о которых говорится в настоящей главе, приведены выше. Информацию также можно направлять в УВКПЧ (по указанному ниже адресу), указывая в теме электронного сообщения или на почтовом конверте название того механизма, для которого она предназначена.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
Palais des Nations
8-14 Avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10
Switzerland

Тел.: 41 22 917 9220

Эл. почта: InfoDesk@ohchr.org

Важным источником информации о предстоящих посещениях стран мандатариями и по другим связанным с этим вопросам может служить электронная рассылка Секции по делам гражданского общества УВКПЧ⁵² Полезные сведения также можно найти в издаваемом ежегодно докладе *United Nations Special Procedures: Facts and Figures* ("Специальные процедуры Организации Объединенных Наций: факты и цифры")⁵³.

⁵² Подписаться на рассылку можно в разделе "Subscribe to e-mail updates" на сайте www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

⁵³ Доклад за 2011 год см. по адресу www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Facts_Figures2011.pdf (дата посещения – 29 ноября 2012 года).

ГЛАВА V

ДОГОВОРНЫЕ ОРГАНЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Резюме: Основанная на международных договорах система Организации Объединенных Наций для поддержки прав человека предусматривает процедуры, позволяющие представителям меньшинств обращаться за защитой своих прав. В данной главе дается характеристика восьми основных международных договоров по правам человека, посвященных, соответственно, гражданским и политическим правам, экономическим, социальным и культурным правам, борьбе с расовой дискриминацией, правам ребенка, правам женщин, проблеме пыток, правам инвалидов и правам трудящихся-мигрантов. В ее первом разделе говорится об общей для всех договоров в области прав человека системе отчетности государств и предлагаются способы, с помощью которых меньшинства и их представители могут ставить свои проблемы перед международными договорными органами. Второй раздел посвящен механизмам подачи жалоб, которыми в рамках шести из вышеупомянутых договоров могут пользоваться лица, считающие, что их права были нарушены.

Договоры Организации Объединенных Наций в области прав человека

В правозащитной системе Организации Объединенных Наций насчитывается девять основных международных договоров, которые носят юридически обязывающий характер и охватывают широкий спектр прав человека⁵⁴. Самым новым из этих документов является Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, вступившая в силу 23 декабря 2010 года.

Для каждого из вышеупомянутых договоров существует комитет по мониторингу, который следит за тем, как государства выполняют обязательства по правам человека, принятые ими на себя в соответствии с данным договором (см. диаграмму IV). В состав этих комитетов, известных как договорные органы, входят от 10 до 25 членов, являющихся международными экспертами в области прав человека. Срок их полномочий составляет четыре года; по условиям некоторых договоров количество сроков пребывания одного и того же эксперта в составе комитета ограничено. Хотя эксперты избираются государствами-участниками соответствующего договора, действуют они в личном качестве и не являются представителями своих правительств. Комитеты заседают по несколько недель каждый год, как правило в Женеве. Заседания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитета по правам человека один раз в год проводятся в Нью-Йорке и два раза в год – в Женеве.

Если страна не является участницей того или иного договора, то в отношении нее нельзя прибегнуть к предусмотренным этим договором процедурам устранения нарушений. Для рассмотрения ситуации в области прав человека в такой стране можно воспользоваться процедурами на основе Устава Организации Объединенных Наций, разработанными Советом Организации Объединенных Наций по правам человека и другими органами (см. лавы III и IV).

В настоящее время по линии УВКПЧ ведутся открытые консультации по вопросам укрепления договорных органов, направленные на рационализацию и дальнейшее усиление системы таких органов⁵⁵.

⁵⁴ Полный текст каждого из этих договоров и список ратифицировавших его государств можно найти по адресу <http://treaties.un.org>.

⁵⁵ См. www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/index.htm (дата посещения – 30 ноября 2012 года).

Диаграмма IV. Договоры и договорные органы Объединенных Наций по вопросам прав человека

Договор	Договорный орган	Число членов	Число и место проведения сессий	Число принятых общих замечаний или рекомендаций	Периодичность обязательного представления докладов	Рассмотрение докладов государств-участников и принятие рекомендаций	Наличие механизма рассмотрения индивидуальных жалоб	Дополнительные механизмы
Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (175 сторон)	Комитет по ликвидации расовой дискриминации	18	2 сессии в год в Женеве	34	2 года	Согласно статье 9 Число докладов, рассматриваемых за год: 24 Число докладов, ожидающих рассмотрения: 16 Средний срок от регистрации до окончательного решения по существу: 1 ½ года	Да, для сторон, принявших статью 14 Число нерассмотренных зарегистрированных сообщений: 3 Средний срок от регистрации до окончательного решения по существу: 1 ½ года	
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (160 сторон)	Комитет по экономическим, социальным и культурным правам	18	2 сессии в год в Женеве	21	5 лет	Согласно статьям 16–17 Число докладов, рассматриваемых за год: 10 Число докладов, ожидающих рассмотрения: 44 (соответствует более чем четырехлетнему объему работы)	Да, в соответствии с Факультативным протоколом (еще не вступил в силу)	Да, в соответствии со статьей 11 Факультативного протокола (еще не вступил в силу)
Международный пакт о гражданских и политических правах (167 сторон)	Комитет по правам человека	18	3 сессии в год: 2 в Женеве, 1 в Нью-Йорке	34	По усмотрению Комитета; обычно каждые 4 года	Согласно статье 40 Число докладов, рассматриваемых за год: 15 Число докладов, ожидающих рассмотрения: 25 (соответствует почти двухлетнему объему работы)	Да, в соответствии с Факультативным протоколом Число нерассмотренных зарегистрированных сообщений: 340 Средний срок от регистрации до окончательного решения по существу: 3 ½ года	
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (187 сторон)	Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин	23	3 сессии в год: 2 в Женеве, 1 в Нью-Йорке	28	4 года	Согласно статье 18 Число докладов, рассматриваемых за год: 24 Число докладов, ожидающих рассмотрения: 48 (соответствует двухлетнему объему работы)	Да, в соответствии с Факультативным протоколом Число нерассмотренных зарегистрированных сообщений: 10 Средний срок от регистрации до окончательного решения по существу: 2 года	Расследования серьезных или систематических нарушений согласна статьям 8–10 Факультативного протокола
Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (149 сторон)	Комитет против пыток	10	2 сессии в год в Женеве	2	4 года	Согласно статьям 19–20 Число докладов, рассматриваемых за год: 14 Число докладов, ожидающих рассмотрения: 20 (соответствует почти двухлетнему объему работы)	Да, для сторон, принявших статью 22 Число нерассмотренных зарегистрированных сообщений: 100 Средний срок от регистрации до окончательного решения по существу: 2 ½ года	Расследования случаев систематического применения пыток (для сторон, принявших статью 20)

Диаграмма IV. Договоры и договорные органы Организации Объединенных Наций по вопросам прав человека (продолжение)

Договор	Договорной орган	Число членов	Число и место проведения сессий	Число принятых общих замечаний или рекомендаций	Периодичность обязательного представления докладов	Рассмотрение докладов государств-участников и принятие рекомендаций	Наличие механизма рассмотрения индивидуальных жалоб	Дополнительные механизмы
Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (61 сторона)	Подкомитет по предупреждению пыток	25	3 сессии в год в Женеве	0	-	-	-	Регулярные посещения мест лишения свободы согласно статьям 11–16
Конвенция о правах ребенка (193 стороны)	Комитет по правам ребенка	18	3 сессии в год в Женеве	13	5 лет	Согласно статье 44 Число докладов, рассматриваемых за год: 30 (включая доклады по первым двум факультативным протоколам) Число докладов, ожидающих рассмотрения: 99 (соответствует более чем трехлетнему объему работы)	Да, в соответствии с Факультативным протоколом о процедуре сообщений (еще не вступил в силу)	Расследования серьезных или систематических нарушений согласно статьям 13–14 Факультативного протокола (еще не вступил в силу)
Международная конвенция о защите мигрантов и членов их семей (45 сторон)	Комитет по трудящимся-мигрантам	14	2 сессии в год в Женеве	1	5 лет	Согласно статьям 73–74 Число докладов, рассматриваемых за год: 4 Число докладов, ожидающих рассмотрения: 6 (соответствует полугодовому объему работы)	Да, для сторон, принявших статью 77 (еще не действует)	
Конвенция о правах инвалидов (108 сторон)	Комитет по правам инвалидов	18	2 сессии в год в Женеве	0	4 года	Согласно статьям 35–36 Число докладов, рассматриваемых за год: 4 Число докладов, ожидающих рассмотрения: 23 (соответствует почти шестилетнему объему работы)	Да, в соответствии с Факультативным протоколом Число нерассмотренных зарегистрированных сообщений: 5 Средний срок от регистрации до окончательного решения по существу: неизв. (Комитет еще не принял ни одного решения)	Расследования систематических нарушений согласно статье 6 Факультативного протокола
Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (30 сторон)	Комитет по насильственным исчезновениям	10	2 сессии в год в Женеве	0	По просьбе Комитета	Согласно статье 29 Число докладов, рассматриваемых за год: подлежит определению Число докладов, ожидающих рассмотрения: 0	Да, для сторон, принявших статью 31	Посещения, расследования серьезных или систематических нарушений согласно статьям 33–34

За выполнением государствами своих обязательств договорные органы следят двумя основными способами. Первый из них заключается в рассмотрении периодически представляемых правительствами докладов о ходе осуществления соответствующих договоров. Государства-участники юридически обязаны представлять такие доклады, в которых они информируют договорный орган о законодательных и иных мерах, принятых ими для выполнения своих обязательств по тому или иному договору. Доклады в обязательном порядке представляются всем договорным органам за исключением Подкомитета по предупреждению пыток, учрежденного в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания.

Упомянутые органы также контролируют соблюдение договоров путем рассмотрения жалоб, или, как их обычно называют, "сообщений" отдельных лиц о нарушениях их прав, гарантированных тем или иным договором (см. выше диаграмму IV).

Некоторые договорные органы наделены дополнительными полномочиями и могут начинать расследования по собственной инициативе, если ими получены надежные сведения, убедительно свидетельствующие о серьезных или систематических нарушениях того или иного договора на территории государства-участника.

Наряду с этим многие такие органы принимают замечания общего порядка или общие рекомендации, содержащие толкование либо разъяснение положений договоров. Сессии ряда договорных органов включают тематические дискуссии, которые могут способствовать выработке и принятию этих документов. Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций всех договорных органов составляется и издается на регулярной основе.

Какие права находятся под защитой

В данном разделе резюмируются некоторые статьи ряда договоров, которые могут представлять особый интерес для меньшинств. Важно иметь в виду, что каждый международный договор о правах человека распространяется на лиц, принадлежащих к меньшинствам, уже в силу содержащегося в нем положения о недискриминации. В то же время необходимо помнить и о том, что меньшинства должны обладать всеми правами, предоставляемыми тем, кто находится под юрисдикцией соответствующего государства. Неправительственным организациям и другим органам следует использовать механизмы, о которых говорится в настоящей главе, во всех случаях, когда, по их мнению, государство могло бы эффективнее гарантировать права человека, независимо от того, касаются ли выявленные проблемы непосредственно меньшинств или носят более общий характер. Дополнительные сведения о том, как НПО могут предоставлять информацию тем или иным договорным органам, приводятся в конце главы.

Международный пакт о гражданских и политических правах

Вступивший в силу в 1976 году Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) направлен на защиту целого ряда прав, многие из которых нередко именуется во внутреннем законодательстве "гражданскими правами" или "гражданскими свободами". МПГПП – единственный глобальный договор, в котором (статья 27) содержится непосредственное упоминание о правах меньшинств (европейские механизмы, относящиеся к меньшинствам, рассматриваются в главах XII–XIV):

Статья 27. 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.

Формально статья 27 применяется только к "лицам, принадлежащим к таким меньшинствам", а не к группам меньшинств или самим общинам, хотя коллективный аспект данного права подчеркивается словами "совместно с другими членами той же группы". Слова "не может быть отказано" способны создать впечатление, что государство должно лишь воздерживаться от некоторых действий, но отнюдь не обязано принимать позитивные меры по расширению прав меньшинств или оказывать им содействие в осуществлении своих прав. Вместе с тем, как отметил Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 23 (1994), от государств может требоваться принятие "эффективных мер защиты" от нарушения прав не только самим государством-участником, но и третьими лицами. Кроме того, Комитет указал, что наличие или отсутствие меньшинства как такового является объективным фактом и не зависит от его официального признания со стороны государства. Он также высказал мнение, государству может понадобиться обеспечить "эффективное участие членов общин меньшинств в принятии решений, которые их затрагивают", с тем чтобы гарантировать полное осуществление прав в области культуры.

Особое значение применительно к меньшинствам могут иметь и ряд других прав, закрепленных Пактом, включая перечисленные ниже.

Статья 1 провозглашает право "всех народов" на самоопределение, которое включает право на определение своего политического статуса и свободное обеспечение своего экономического, социального и культурного развития. Народы могут также свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами. Вместе с тем, по мнению Комитета по правам человека, данное право не относится к меньшинствам как таковым, хотя провести различие между "народами" и "меньшинствами" порой бывает нелегко. Данное положение ни при каких обстоятельствах не может служить обоснованием требований меньшинств об отделении или выходе из состава существующего государства.

Пункт 1 статьи 2 гарантирует защищаемые Пактом права всем лицам "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". Данное право применяется ко всем лицам, находящимся в пределах территории и под юрисдикцией государства (см. замечание общего порядка № 18) (1989)).

Статья 3 предусматривает равное осуществление всех прав мужчинами и женщинами (см. замечание общего порядка № 28 (2000)).

Статья 12 гарантирует каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, право на свободное передвижение и свободу выбора местожительства, а также право покидать любую страну и право на въезд в свою собственную страну (см. замечание общего порядка № 27 (1999)).

Статья 17 обеспечивает защиту любого лица от вмешательства в его личную и семейную жизнь, посягательств на неприкосновенность его жилища или тайну переписки, а также от посягательств на его честь и репутацию (см. замечания общего порядка № 16 (1988) и № 23 (1994)).

Статья 18 имеет важнейшее значение для меньшинств, обеспечивая право на свободу мысли, совести и религии. Меньшинства имеют право исповедовать свою религию как публично, так и частным порядком, что выражается в отправлении культа, выполнении религиозных или ритуальных обрядов и учений, причем родители вправе свободно обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями (см. замечание общего порядка № 22 (1993)).

Статья 19 защищает право на свободу мнений и их выражения. Данное право имеет принципиальное значение для предоставления меньшинствам возможности общаться на своем родном языке и включает "свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами". Как и многие другие права, право на свободное выражение своего мнения может быть ограничено в установленном законом порядке, но только в тех случаях, когда такие ограничения необходимы для защиты прав других лиц или для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения (см. замечание общего порядка № 10 (1983)).

Статья 20 требует от правительств в законодательном порядке запретить всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (см. замечание общего порядка № 11 (1983)).

Статья 22 гарантирует свободу ассоциации. Хотя бóльшая часть ее положений касается профсоюзов, эта статья также защищает право создавать образовательные, культурные, политические и иные организации меньшинств и участвовать в таких организациях.

Статья 25 предусматривает для граждан право и возможность принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранными на выборах и допускаться к государственной службе (см. замечание общего порядка № 25 (1996)).

Статья 26 содержит общее положение о недопущении дискриминации, гарантирующее всем равенство перед законом и равную защиту закона. Как отметил Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 18 (1989), "не всякое различие в обращении представляет собой дискриминацию при условии, что критерии такого различия являются разумными и объективными, а задача состоит в том, чтобы достичь цель, которая допустима по Пакту". Таким образом, данное положение не мешает государству проводить между разными категориями лиц разумные различия, касающиеся в некоторых случаях, например, необходимости владения государственным языком, но при этом запрещает любые необоснованные разграничения, поводом для которых служит принадлежность лица к тому или иному меньшинству.

Свое понимание гарантируемых пактом основных прав Комитет формирует также исходя из прецедентных решений по конкретным делам⁵⁶.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) вступил в силу в 1976 году. Провозглашая конкретные экономические, социальные и культурные права, он, однако, предоставляет государствам бóльшую гибкость в обеспечении их соблюдения, чем упоминавшийся выше Международный пакт о гражданских и политических правах. Иными словами, государствам даются гораздо более

⁵⁶ Решения, принимавшиеся договорными органами в прошлом, см. по адресу <http://tb.ohchr.org/default.aspx> (дата посещения – 30 ноября 2012 года) (в поле "Type" выбрать "Jurisprudence").

широкие возможности по своему усмотрению определять наилучшие способы защиты этих прав с учетом конкретных условий в каждой стране. Соответственно, некоторые специалисты характеризуют МПЭСКП как документ, создающий обязательства в отношении результата, а не поведения.

В статье 2 Пакта признается, что возможности стран по предоставлению услуг в таких областях, как здравоохранение и образование, не одинаковы. Вместе с тем согласно пункту 1 статьи 2 каждое государство обязуется "принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав..., включая, в частности, принятие законодательных мер".

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам четко дал понять, что для достижения целей, намеченных в МПЭСКП, необходимы конкретные шаги. В частности, ни одно государство не может преднамеренно принимать меры, отдаляющие его от этих целей, без достаточно веских на то оснований. Комитет указал также, что государства обязаны обеспечить как минимум в необходимом количестве продовольственные товары, первичную медико-санитарную помощь, жилье и по крайней мере основные формы образования соразмерно тем ресурсам, которые имеются в их распоряжении. МПЭСКП также включает антидискриминационное положение (пункт 2 статьи 2), гарантирующее осуществление прав без какой бы то ни было дискриминации. Смысл этого положения раскрывается Комитетом в замечании общего порядка № 20 (2009). Так, применительно к частной жизни Комитет отмечает, что "дискриминация часто имеет место в семьях, на рабочих местах и в других секторах общества. Например, субъекты частного жилищного сектора (такие, как частные домовладельцы, кредиторы и лица, распределяющие государственное жилье) могут прямо или косвенно отказывать в предоставлении жилья или ипотеки на основании этнического происхождения, семейного положения, инвалидности или сексуальной ориентации, а некоторые семьи могут не разрешать девочкам посещать школу. Поэтому государства-участники должны принять меры, которые следует включить в законодательство с целью обеспечения того, чтобы отдельные лица и образования в частной сфере не прибегали к дискриминации на запрещенных основаниях".

Особый интерес для меньшинств представляют также следующие статьи Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Статья 3 требует от государств обеспечить равное для мужчин и женщин пользование всеми правами (см. замечание общего порядка № 16 (2005)).

Статьи 6 и 7 касаются права на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает, а также право на справедливые и благоприятные условия труда. (см. замечание общего порядка № 18 (2005)).

Статья 11 провозглашает право каждого на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни (см. замечания общего порядка № 4 (1991) о достаточном обеспечении жильем, 7 (1997) о принудительных выселениях, 12 (1999) о питании и 15 (2002) о водоснабжении).

Статья 12 требует от государств обеспечить наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, включая обязательство сократить детскую смертность и содействовать здоровому развитию ребенка (см. замечание общего порядка № 14 (2000)).

Статьи 13 и 14 закрепляют право каждого на образование, включая положение о том, что начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех. Особое значение для меньшинств имеет свобода "отдельных лиц и учреждений" создавать учебные заведения и руководить ими, при условии, что такие заведения отвечают минимальным требованиям, которые могут быть установлены государством (см. замечания общего порядка № 11 (1999) о начальной школе и № 13 (1999) об образовании).

Статья 15 провозглашает, что каждый человек имеет право на участие в культурной жизни и на защиту его интеллектуальной собственности (см. замечания общего порядка № 17 (2005) об интеллектуальной собственности и № 21 (2009) о культурной жизни); так, в замечании общего порядка № 21 говорится, что "в рамках своих образовательных программ государствам-участникам следует прививать уважение к культурным особенностям национальных или этнических, языковых и религиозных меньшинств" и что государствам следует "уважать свободный доступ меньшинств к их собственной культуре, наследию и другим формам самовыражения, а также свободную реализацию их культурной самобытности и практики". Пункты 32 и 33 этого замечания непосредственно посвящены меньшинствам, о которых многократно упоминается и в остальном его тексте.

Как и многие другие договорные органы, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам проводит дискуссии по конкретным темам и вопросам, в которых регулярно принимают участие НПО. Многие такие дискуссии представляют непосредственный интерес для меньшинств и нередко служат основой принимаемых впоследствии замечаний общего порядка.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации вступила в силу в 1969 году. Некоторые ошибочно полагают, что ссылки на нее уместны только для защиты от правовых систем, официально предусматривающих дискриминацию по признаку цвета кожи. На самом же деле МКЛРД применяется значительно шире, поскольку "расовая дискриминация" определяется в ней как "любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни" (выделено авторами). Соответственно, Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) при анализе периодических докладов государств постоянно рассматривает и случаи дискриминации в отношении меньшинств. Поэтому данная конвенция заслуживает особого внимания представителей меньшинств, намеревающихся сопроводить дополнительными или альтернативными сведениями представляемую правительством информацию о положении меньшинств в их стране.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации создал ряд механизмов, именуемых "мерами раннего предупреждения", которые призваны предотвращать перерастание существующих проблем в конфликты, а также разработал процедуры принятия экстренных мер по решению проблем, требующих неотложного внимания. Письма, направляемые в рамках этих процедур, размещаются на веб-сайте Комитета.

Меры раннего предупреждения могут приниматься при следующих обстоятельствах:

- a) политика сегрегации или фактического исключения членов какой-либо группы из политической, экономической, социальной и культурной жизни;

- b) 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;
- c) принятие нового законодательства, носящего дискриминационный характер;
- d) политика сегрегации или фактического исключения членов какой-либо группы из политической, экономической, социальной и культурной жизни;
- e) отсутствие надлежащей законодательной базы для определения и преследования в уголовном порядке всех форм расовой дискриминации или отсутствие эффективных механизмов, включая отсутствие средств правовой защиты;
- f) политика и практика безнаказанности в отношении: i) насилия со стороны государственных или частных лиц, нацеленного на членов какой-либо группы, идентифицируемой по признакам расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения; ii) серьезных заявлений политических руководителей/ видных деятелей, одобряющих или оправдывающих насилие против группы, идентифицируемой по признакам расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения; iii) создания и организации военизированных групп и/или экстремистских политических групп, придерживающихся расистских взглядов;
- g) значительные потоки беженцев и перемещенных лиц, особенно в тех случаях, когда такие лица принадлежат к конкретным этническим группам;
- h) посягательство на традиционные земли коренных народов или принудительное выселение таких народов с их земель, в частности в целях эксплуатации природных ресурсов;
- i) загрязняющие и опасные виды деятельности, свидетельствующие о систематических проявлениях расовой дискриминации, чреватой нанесением значительного ущерба конкретным группам⁵⁷.

Конвенция прямо разрешает государствам принимать "специальные меры" для обеспечения того, чтобы определенные расовые или этнические группы или отдельные лица могли на практике пользоваться равными правами, при условии, что такие меры не приведут к закреплению отдельных прав для различных расовых групп. Такие меры часто именуется "позитивными действиями" или "позитивной дискриминацией" и направлены на исправление исторической несправедливости и обеспечение справедливого обращения с меньшинствами. На эту тему Комитетом принята общая рекомендация № 32 (2009 год).

Обязательства, налагаемые на государство в соответствии с МКЛРД, касаются не только его собственной деятельности и действий других государственных органов. Они также призваны запретить расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями, и положить ей конец (пункт 1 d) статьи 2). Государства должны в соответствии с законом карать распространение идей, основанных на расовом превосходстве или расовой ненависти, запрещать организациям пропагандировать расовую дискриминацию и подстрекать к ней (подпункт а) статьи 4). Государства также должны "принять немедленные и эффективные меры, в частности в области преподавания, воспитания, культуры и информации, с целью борьбы с предрассудками, ведущими к расовой дискриминации, поощрения взаимопонимания, терпимости и дружбы между нациями и расовыми или этническими группами" (статья 7).

⁵⁷ Дополнительную информацию о процедуре раннего предупреждения см. по адресу www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm (дата посещения – 2 декабря 2012 года).

Все права, осуществление которых без расовой дискриминации должно гарантироваться, перечислены в статье 5 и аналогичны правам, закрепленным в других международных договорах по правам человека. К их числу относятся право на равенство перед органами, отправляющими правосудие, право участвовать в общественной жизни и право равного доступа к государственной службе, свобода передвижения и проживания, право на свободу мнений и свободное их выражение, а также право на доступ к любому месту или любому виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования. К числу вопросов, особо выделенных Комитетом, относятся права неграждан (общие рекомендации № 11 (1993) и № 30 (2004)), подготовка должностных лиц правоохранительных органов по вопросам защиты прав человека (общая рекомендация № 13 (1993)), самоопределение (общая рекомендация № 21 (1996)), коренные народы (общая рекомендация № 23 (1997)), дискриминация в отношении рома (общая рекомендация № 27 (2000)), последующие меры по итогам Конференции по обзору Дурбанского процесса (общие рекомендации № 28 (2002) и № 33 (2009)) и дискриминация по признаку родового происхождения (общая рекомендация № 29 (2002)).

Конвенция о правах ребенка

Данную конвенцию, в которой участвуют 193 государства, ратифицировало больше стран, чем любой другой договор в области прав человека. Она вступила в силу в 1990 году. Ее цель – поощрение и защита прав детей (которыми считаются лица в возрасте до 18 лет). Хотя дети, безусловно, пользуются всеми правами человека, изложенными в других договорах, повторное изложение этих прав с упором на особые обстоятельства детей в одном всеобъемлющем документе предоставило возможность для разработки дополнительных положений, касающихся детей. Согласно Конвенции ребенок признается субъектом прав, который может осуществлять принадлежащие ему права по мере развития своих способностей, в соответствии со своим возрастом и зрелостью. Проблемы участия детей в вооруженных конфликтах, а также торговли детьми, детской проституции и детской порнографии более подробно рассмотрены в двух факультативных протоколах к Конвенции, принятых в 2000 году. Особый интерес для меньшинств могут представлять следующие статьи Конвенции.

Статья 2 провозглашает, что права, предусмотренные Конвенцией, должны гарантироваться без какой-либо дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, языка, религии, национального или этнического происхождения. Принцип недискриминации является одним из четырех общих принципов, закрепленных в Конвенции.

Статья 3 закрепляет еще один общий принцип, который состоит в том, что главным критерием при осуществлении любой деятельности в отношении детей является наилучшее обеспечение интересов ребенка.

Статья 7 предусматривает, чтобы ребенок регистрировался сразу же после рождения и имел право на имя и на получение гражданства.

Статья 8 гарантирует право ребенка "на сохранение своей индивидуальности".

Статья 17 поощряет средства массовой информации к сотрудничеству в создании и распространении материалов из разнообразных культурных источников и "уделению особого внимания языковым потребностям ребенка, принадлежащего к какой-либо группе меньшинств".

Статья 20 требует уделять должное внимание этническому происхождению, религиозной и культурной принадлежности ребенка и его родному языку при рассмотрении вопроса о передаче ребенка, который лишен своего семейного окружения, на воспитание в другую семью.

Статья 29 отражает главную цель образования и, в частности, предусматривает, что образование ребенка должно быть направлено на воспитание у него уважения к правам человека и основным свободам, к его собственной культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, и страны его происхождения, а также к ценностям других цивилизаций (см. замечание общего порядка № 1 (2001)).

Статья 30 специально посвящена детям, принадлежащим к этническим, религиозным или языковым меньшинствам и призвана в первую очередь гарантировать предусмотренное также положениями статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах право пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию, а также пользоваться родным языком. Государствам-участникам предлагается в своих докладах Комитету по правам ребенка сообщать информацию о мерах, принимаемых для защиты детей, принадлежащих к меньшинствам.

Статья 31 призывает государства уважать и поощрять право ребенка на участие в культурной и творческой жизни.

Комитетом по правам ребенка принят целый ряд замечаний общего порядка и регулярно проводятся дискуссии на соответствующие темы. Хотя ни в одном замечании общего порядка не идет речь непосредственно о детях, принадлежащих к меньшинствам, замечание общего порядка № 11 (2009) касается детей коренных народов.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Эта конвенция, вступившая в силу в 1981 году, посвящена правам женщин, включая право на равенство перед законом; равенство в области образования, участия в политической жизни, занятости, здравоохранения и экономики; свободу от сексуальной эксплуатации; а также возможность принятия временных специальных мер для преодоления неравенства. Помимо согласия ликвидировать дискриминацию в отношении женщин со стороны "любого лица, организации или учреждения" государства-участники согласились также принять надлежащие меры "с целью изменения или отмены действующих законов, положений, обычаев и практики" (выделено авторами), которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин.

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин последовательно высказывается по поводу положения женщин в условиях вооруженных конфликтов и по поводу насилия на гендерной почве. В 1992 году Комитет принял общую рекомендацию № 19 о насилии в отношении женщин, отражающую серьезную озабоченность международного сообщества в связи с тем, что женщины по-прежнему сталкиваются с различными проявлениями дискриминации из-за своей гендерной принадлежности. Общая рекомендация № 26 (2008) касается прав трудящихся-мигрантов женского пола, многие из которых принадлежат к меньшинствам.

Некоторые статьи Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин особенно актуальны для меньшинств.

Статья 5 обязывает государства-участники принимать "все соответствующие меры с целью... изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин" в

интересах искоренения "предрассудков и упразднения обычаев и всей прочей практики, которые основаны на идее неполноценности или превосходства одного из полов или стереотипности роли мужчин и женщин".

Статья 7 касается права женщин участвовать в общественной жизни и занимать государственные посты (см. общую рекомендацию № 23 (1997)).

Статья 10 предусматривает устранение стереотипного изображения роли мужчин и женщин из учебных программ.

Статья 14 посвящена конкретным проблемам, с которыми сталкиваются сельские женщины, многие из которых принадлежат к меньшинствам (См. общую рекомендацию № 16 (1991)).

Статья 16 вновь подчеркивает, что женщины и мужчины должны быть равны во всех вопросах, касающихся брака и семьи, включая право на свободное вступление в брак при условии полного и свободного согласия. В ней также предусматривается, что обручение и брак ребенка не имеют юридической силы (см. общую рекомендацию № 21 (1994)).

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Факультативный протокол к ней

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания вступила в силу в 1987 году, а ее Факультативный протокол – в 2006 году. Принцип недискриминации как основополагающий и общий принцип защиты прав человека имеет определяющее значение для толкования и применения этой конвенции. Недискриминация предусмотрена уже в самом определении пыток, т.е. в пункте 1 статьи 1 Конвенции, который однозначно запрещает определенные действия, совершаемые по "любой причине, основанной на дискриминации любого характера...".

Частью обязательства о предупреждении пыток или жестокого обращения является защита некоторых лиц и слоев населения, принадлежащих к меньшинствам или маргинализированным группам, которым наиболее угрожают пытки. Государствам-участникам надлежит обеспечить, чтобы в соответствии с вытекающими из Конвенции обязательствами их законы применялись на практике в отношении всех лиц. В этой связи государствам-участникам следует обеспечить защиту членов групп, для которых угроза пыток наиболее реальна, посредством всестороннего судебного преследования и наказания за любые акты насилия и жестокого обращения в отношении этих лиц и путем применения других позитивных мер профилактики и защиты. Искоренение дискриминации в сфере занятости и регулярное проведение просветительских кампаний на тему о том, в каких ситуациях может возникнуть угроза пыток или жестокого обращения, также относятся к числу ключевых аспектов предупреждения таких нарушений и пропаганды в обществе культуры уважения к правам меньшинств. Государствам-участникам предлагается поощрять прием представителей меньшинств на работу, в частности в медицинские и образовательные учреждения, в тюрьмы/изоляторы временного содержания, в правоохранительные, судебные и юридические органы, как в государственном, так и в частном секторах.

В соответствии с принципом недискриминации, как он постулирован в Конвенции, представители меньшинств имеют такое же право на защиту от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, как и любые другие лица. Это право носит абсолютный характер, и отступления от него не допускаются ни при каких обстоятельствах, в том числе в военное время.

Согласно *статье 20*, если Комитет получает достоверную информацию, которая, по его мнению, содержит вполне обоснованные данные о систематическом применении пыток на территории какого-либо государства-участника, то он может, обратившись к этому государству-участнику с предложением сотрудничества в рассмотрении вышеупомянутой информации, провести конфиденциальное расследование, которое может включать выезд в соответствующую страну. Ряд государств-участников, однако, не признают за Комитетом таких полномочий.

Конвенция о правах инвалидов

Конвенция и Факультативный протокол к ней вступили в силу в 2008 году. Их цель заключается в подробной регламентации прав инвалидов и установлении свода норм для осуществления этих прав.

Статья 1 гласит, что цель Конвенции заключается в поощрении, защите и обеспечении "полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод, а также в поощрении уважения присущего им достоинства".

Статья 4 требует, чтобы государства, ратифицировавшие Конвенцию, обязались выработать и осуществлять политику, законодательные и административные меры для осуществления признаваемых в Конвенции прав, а также отказались от существующих законов, постановлений, обычаев и устоев, которые являются по отношению к инвалидам дискриминационными.

Статья 24.3 b) конкретно обязывает государства-участники содействовать освоению жестового языка и поощрению языковой самобытности глухих.

Статья 30.4 провозглашает, что инвалиды имеют право наравне с другими на признание и поддержку их особой культурной и языковой самобытности, включая жестовые языки и культуру глухих.

Данная конвенция представляет собой первый из заключенных в рамках Организации Объединенных Наций договоров по правам человека, содержащий некоторые важные постулаты относительно недискриминации. Одним из них является концепция "разумного приспособления", касающаяся элементов модификации и адаптации, которые нужны для обретения или осуществления инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод.

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей вступила в силу в 2003 году. Она не наделяет мигрантов какими-либо новыми правами, но призвана гарантировать им равноправие и одинаковые условия труда с гражданами принимающей страны. В части III этой конвенции содержится перечень прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, включая лиц, не имеющих необходимых документов. В части IV перечисляются дополнительные права для лиц, у которых такие документы имеются. Конвенция распространяется на всех трудящихся-мигрантов, а не только на тех из них, кто отличается по этнической принадлежности от населения принимающей страны; при этом многие трудящиеся-мигранты одновременно являются представителями меньшинств.

Статья 1 устанавливает, что Конвенция, за исключением случаев, предусматривающих иное, применяется ко всем трудящимся-мигрантам и членам их семей "без какого бы то ни было различия, как то: по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии или убеждений,

политических или иных взглядов, национального, этнического или социального происхождения, гражданства, возраста, экономического, имущественного, семейного и сословного положения или по любому другому признаку".

Статья 12 провозглашает право трудящихся-мигрантов и членов их семей на свободу мысли, совести и религии, подобно тому, как об этом говорится в Международном пакте о гражданских и политических правах. В ее пункте 4 признается свобода родителей и, в соответствующих случаях, законных опекунов, по крайней мере один из которых является трудящимся-мигрантом, обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

Статья 13 предусматривает свободу выражения, включая "свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ". В ней также оговорена возможность ограничения этой свободы для целей предотвращения "всякого выступления в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющего собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию".

Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений

Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений была принята в декабре 2006 года и вступила в силу в декабре 2010 года. В отличие от многих других правозащитных конвенций, она не содержит упоминаний о недискриминации, поскольку насильственные исчезновения людей недопустимы ни при каких обстоятельствах, даже в условиях войны или иного чрезвычайного положения. Комитет по насильственным исчезновениям получает и рассматривает периодические доклады государств и может привлекать неотложное внимание Генеральной Ассамблеи к любым ситуациям, которые, по его мнению, содержат достаточно обоснованные свидетельства того, что на территории какого-либо государства-участника широко или систематически практикуются насильственные исчезновения (статья 34). Статья 30 наделяет Комитет полномочиями реагировать на просьбы о розыске и установлении местонахождения исчезнувших лиц и рекомендовать государству, которого это касается, принять меры для обнаружения и защиты разыскиваемого лица, независимо от того, признает ли это государство предусмотренную статьей 31 факультативную систему подачи индивидуальных жалоб.

Как использовать систему представления докладов

Все важнейшие международные договоры по правам человека, включая те, которые рассматриваются в настоящей главе, предусматривают с периодичностью от двух до пяти лет обязательное представление государствами-участниками докладов в контролирующие органы о том, как они выполняют взятые на себя договорные обязательства. В Международном пакте о гражданских и политических правах не оговорена периодичность представления докладов Комитету по правам человека, и срок, по истечении которого государство должно представить свой очередной доклад, устанавливается Комитетом в его заключительных замечаниях. Этот срок может составлять три, четыре или пять лет. Каждый доклад должен содержать подробную информацию о том, какие усилия государство прилагает для осуществления прав человека, предусмотренных в соответствующем договоре, включая те области, в которых был достигнут прогресс, и те, в которых государство столкнулось с препятствиями или проблемами. В *Руководстве по представлению докладов о ситуации в области прав человека*⁵⁸ говорится, что доклады,

⁵⁸ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № GV.E.97.0.16.

представляемые в соответствии со статьей 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, должны содержать информацию об имеющихся в стране группах меньшинств, описание "позитивных мер", принимаемых государствами с целью защиты самобытности этих меньшинств, и любых мер, принятых для "обеспечения меньшинствам равных экономических и политических возможностей".

Соответствующие договорные органы рассматривают каждый доклад при участии представителей государства, от которого он получен, на двух или трех открытых заседаниях, как правило продолжающихся приблизительно по три часа. Рассмотрев доклад, комитет принимает свои "заключительные замечания" – документ с оценкой выполнения договора данным государством, в котором отмечаются достигнутые позитивные изменения, освещаются проблемы, вызывающие озабоченность, а также формулируются предложения и рекомендации по конкретным вопросам.

Система представления докладов способствует открытости отношений и конструктивному диалогу между соответствующим государством и комитетом. Однако на практике проблемы все же возникают. Многие государства представляют свои доклады с очень большим опозданием. Не все доклады удается рассмотреть своевременно, не все правительства уделяют достаточное внимание замечаниям, предложениям и рекомендациям комитетов, а весь этот процесс в целом освещается недостаточно полно и широко. Комитеты (равно как и государства) отдают себе отчет в этих проблемах и стремятся консолидировать и координировать свои усилия, однако национальные НПО призваны играть важную роль в обеспечении того, чтобы работа в этом направлении продолжалась и внутри стран.

Так или иначе, процесс рассмотрения докладов дает любому лицу или группе лиц возможность помочь договорному органу лучше понять положение меньшинств в той или иной стране. Есть целый ряд шагов, которые можно предпринять, чтобы извлечь максимальную пользу из системы представления докладов; большинство из них подходят для всех договорных органов, перечисленных выше.

Усилия, способствующие подготовке правительством всеобъемлющего и точного доклада

Ответственность за подготовку доклада страны соответствующему договорному органу обычно возлагается на какой-либо правительственный департамент или ведомство либо на несколько департаментов/ведомств. Важно выяснить, кто именно отвечает за подготовку таких докладов и когда они готовятся. Часто подготовку доклада страны координирует министерство иностранных дел, которое и должно иметь возможность предоставить такую информацию.

Хотя сами доклады после их представления комитету становятся общедоступными документами Организации Объединенных Наций, государства формально не обязаны обсуждать эти доклады с собственными гражданами или приглашать кого-либо со стороны для участия в их подготовке. Тем не менее многие правительства допускают и даже поощряют такое участие, и лицам из числа меньшинств, а также их организациям следует использовать эту возможность. Независимо от того, удастся ли НПО принять участие в подготовке доклада, они могут сделать достоянием гласности тот факт, что государство готовит свой доклад по правам человека. Когда этот доклад будет направлен в соответствующий комитет, организации тех или иных меньшинств или правозащитные НПО более широкого профиля могут пожелать представить в тот же комитет свои собственные материалы.

Подготовка альтернативного доклада

Альтернативный доклад иногда называют также параллельным, "теневым", или докладом НПО. В некоторых странах подготовку таких докладов координируют известные правозащитные или общинные организации, специализирующиеся по тематике соответствующего договора. Это дает различным группам возможность внести свой вклад в работу над докладом и позволяет представить более полную картину того, как договор выполняется данным государством. Защитникам интересов меньшинств следует подумать над тем, какой вклад они могут внести в обсуждение вопросов прав человека применительно к меньшинствам в общем контексте доклада государства. В некоторых случаях может оказаться целесообразным подготовить тематический альтернативный доклад, целиком посвященный проблемам меньшинств. Хотя это позволит обратить внимание комитета на конкретные проблемы, с которыми сталкиваются меньшинства, подготовка такого доклада – большой труд, требующий немалых людских и финансовых ресурсов.

В любом случае альтернативный доклад должен содержать ссылки на конкретные статьи соответствующего договора и конкретные сведения, содержащиеся в докладе правительства. Он должен быть сжатым, точным в изложении фактов и не содержать ненужных комментариев политического характера. Уже сам факт публикации и представления альтернативного доклада может привлечь внимание к проблемам в области прав человека, о которых идет речь в докладе государства. Например, презентация альтернативного доклада в средствах массовой информации может стать первым шагом в целой кампании по выявлению пробелов или неточностей в докладе государства и привлечению внимания к актуальным проблемам прав человека. Такой доклад обычно представляется после доклада правительства, так как в нем должна быть учтена сообщаемая государством информация, но при этом за достаточное время до начала сессии, на которой будет рассматриваться ситуация в данной стране.

Если какой-либо доклад не был представлен государством своевременно, то это не должно препятствовать участию НПО в процессе представления и анализа информации. Некоторые комитеты рассматривают ситуацию в государствах-участниках, не представивших требуемый доклад, именно для того, чтобы побудить их сделать это. При любом рассмотрении положения дел в той или иной стране сведения, представленные НПО и другими группами, могут быть весьма полезными для комитетов.

Информацию следует направлять непосредственно в соответствующий комитет в Женеве. График представления докладов и их рассмотрения на заседаниях можно найти на веб-странице каждого комитета, доступной через веб-сайт УВКПЧ (раздел "Органы ООН по правам человека"). Важно, чтобы соответствующий комитет получил дополнительную информацию достаточно заблаговременно до заседаний, посвященных рассмотрению доклада данного государства. Для своевременного распространения представляемой информации следует связаться с УВКПЧ.

Неправительственным организациям рекомендуется координировать свою информацию с информацией от других организаций; это позволит комитету составить единую картину, альтернативную представленной в докладе государства, вместо того чтобы разбираться в массе разрозненных сведений. Изложение лучше всего построить в той же последовательности, в какой соответствующие права изложены в договоре. Следует по возможности ссылаться на соответствующие учреждения и сопутствующие материалы, такие как статистические данные, официальные доклады, судебные решения или

материалы других органов системы Организации Объединенных Наций. Неправительственным организациям, имеющим такую возможность, рекомендуется направлять свои материалы в соответствующий комитет в достаточном количестве экземпляров, с письменной просьбой разослать их, если это разрешено, всем членам комитета. Материалы полезно представлять на двух или более языках.

Участие в заседаниях комитетов

Когда доклад государства выносится на рассмотрение комитета, соответствующим НПО целесообразно рассмотреть возможность выезда в Женеву или Нью-Йорк для непосредственного представления информации его членам, даже если это потребует существенных затрат. Такая поездка может иметь смысл для того, чтобы пояснить и конкретизировать информацию, представленную в письменной форме неправительственными организациями или представителями меньшинств.

Правила, касающиеся участия представителей НПО, в разных комитетах неодинаковы. Все договорные органы приветствуют письменные материалы, исходящие от НПО, и могут помимо неофициальных брифингов, обычно проводимых в обеденный перерыв, выделить их представителям время для общения с членами комитета на официальных заседаниях предсессионных рабочих групп или в ходе пленарных заседаний.

При рассмотрении доклада государства комитет выделяет один час для устных выступлений представителей неправительственных организаций и национальных правозащитных учреждений перед членами комитета в дополнение к письменным докладам, представляемым до начала сессии. НПО и национальные правозащитные учреждения также могут представлять информацию для включения в подготавливаемый комитетом перечень вопросов и связи с действиями, предпринимаемыми в дальнейшем в свете заключительных замечаний комитета.

Информацию, подлежащую отражению в перечне вопросов, НПО могут представлять и до того, как от государства поступит доклад. Данная факультативная процедура предполагает передачу списка вопросов государству-участнику еще до завершения подготовки им своего периодического доклада, с тем чтобы придать этому докладу более предметный характер. Полученный заблаговременно перечень вопросов служит государству ориентиром при определении содержания доклада и работе над его текстом, а также облегчает процесс отчетности в целом и тем самым повышает способность государств-участников своевременно и эффективно выполнять свои обязательства в этом отношении.

Работа отдельных договорных органов построена следующим образом:

- Комитет по правам человека отводит для заслушивания устных сообщений НПО утренние заседания в первый день каждой сессии. Члены Комитета также общаются с представителями НПО в ходе неофициальных встреч, организуемых в обеденное время;
- Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заслушивает сообщения НПО на послеобеденном заседании в первый день каждой сессии. НПО также имеют возможность выступать на некоторых предсессионных заседаниях Комитета. В 2000 году Комитет принял документ, касающийся участия НПО, в котором говорится о том, как НПО могут наиболее продуктивно содействовать его работе⁵⁹;

⁵⁹ E/C.12/2000/6.

- Комитет по правам ребенка принимает письменные сообщения и может приглашать НПО для участия в работе своей предсессионной рабочей группы. Не участвуя в обсуждении, НПО могут присутствовать на официальных заседаниях Комитета, на которых проводится публичная дискуссия с представителями соответствующего государства. Неофициальная "Группа НПО по Конвенции о правах ребенка", помогающая координировать участие неправительственных организаций в сессиях Комитета, подготовила полезное руководство для участников⁶⁰;
- Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин проводит неофициальные встречи с НПО по понедельникам в первые две недели каждой сессии для получения конкретной информации по тем государствам-участникам, доклады которых будут рассматриваться на данной сессии Комитета⁶¹;
- хотя практика работы комитета по надзору за осуществлением Конвенции о правах инвалидов еще не вполне устоялась, в статье 33 этой конвенции указано, что гражданское общество должно в полном объеме вовлекаться в наблюдение и участвовать в нем, т.е. играть весомую роль в содействии осуществлению Конвенции.

Даже если правила того или иного комитета не предусматривают официального участия НПО в заседаниях, их представители всегда могут встретиться с членами такого комитета вне официальных сессий, чтобы рассказать о своих проблемах и представить соответствующую информацию.

В некоторых случаях имеет смысл обратиться за советом к НПО и другим организациям, давно работающим в Женеве и помогающим организовать участие в заседаниях органов Организации Объединенных Наций по правам человека. Существует также целый ряд публикаций, призванных облегчить НПО эффективное взаимодействие с системой Организации Объединенных Наций (см. список в конце настоящей главы).

Для работы с договорными органами не требуется официальная аккредитация в качестве НПО, имеющей консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете, хотя наличие такой аккредитации дополнительно облегчает доступ в комитеты. Неправительственным организациям, которые планируют присутствовать на сессии того или иного комитета, целесообразно заранее связаться с УВКПЧ и уточнить порядок, действующий на данный момент.

Популяризация работы комитетов и контроль за выполнением государствами их рекомендаций

Работа договорных органов во многом лишается смысла, если информация о ней не выходит за пределы Женевы. НПО должны стремиться к тому, чтобы выводы и рекомендации комитетов доводились до сведения средств массовой информации и широкой общественности в соответствующих странах как можно скорее после их принятия в конце каждой сессии. Текст выводов любого комитета в отношении любой страны неправительственные организации могут найти на веб-сайте УВКПЧ⁶².

⁶⁰ См. по адресу www.childrightsnet.org.

⁶¹ Дополнительную информацию об участии НПО см. по адресу www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/NGO_Participation.final.pdf (дата посещения – 2 декабря 2012 года).

⁶² См. www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/HumanRightsintheWorld.aspx (дата посещения – 2 декабря 2012 года).

Выводы комитета о результатах, достигнутых тем или иным государством в области защиты прав меньшинств, могут использоваться для информирования средств массовой информации и общества в целом. Если контакт с местными НПО и средствами массовой информации установлен еще до рассмотрения доклада комитетом, им будет тем более интересно узнать, чем закончился этот процесс. После обнародования выводов и рекомендаций комитета НПО могут издать пресс-релиз, остановившись в нем как на позитивных, так и на негативных выводах, к которым пришел данный комитет.

Правительства некоторых стран должным образом реагируют на рекомендации договорных органов, тогда как других к этому вынуждены побуждать НПО и общественность. Хотя в настоящее время у большинства комитетов имеются механизмы наблюдения за выполнением рекомендаций, почти в любой ситуации может оказаться полезным довести до всеобщего сведения доклад правительства, замечания комитета и меры, принятые правительством в ответ на них. Система Организации Объединенных Наций по мониторингу соблюдения договоров может функционировать эффективно лишь при активной поддержке со стороны тех, кто более всего заинтересован в ее действенности, т.е. меньшинств и их организаций.

Подача жалоб на нарушения прав человека

В рамках Международного пакта о гражданских и политических правах, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения или наказания, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенции о правах инвалидов имеются механизмы, дающие физическим лицам возможность направлять в соответствующий комитет индивидуальные жалобы на нарушение их прав по тому или иному договору по правам человека (обычно именуемые "сообщениями")⁶³. Эти механизмы, однако, носят для государств факультативный характер. Авторы сообщений должны помнить о том, что соответствующее государство могло сделать оговорку к любому из положений договора, ограничив ею фактический объем своих обязательств.

Положения об индивидуальных жалобах содержатся в первом Факультативном протоколе к Международному пакту о гражданских и политических правах, в статье 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статье 22 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, Факультативном протоколе к Конвенции о ликвидации

⁶³ Процедуры подачи жалоб в рамках Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей и Конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений имеют следующие особенности. Факультативный протокол, предусматривающий возможность направления сообщений в рамках Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, был открыт для подписания в сентябре 2009 года и вступит в силу через три месяца после того, как его ратифицируют 10 государств-участников. Этим протоколом предусмотрена также факультативная процедура, согласно которой расследование может быть начато по инициативе Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, если он получит информацию, указывающую на "грубые или систематические" нарушения Пакта. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей предусматривает процедуру подачи индивидуальных жалоб, которая вступит в силу после того, как эту процедуру в соответствии со статьей 77 Конвенции примут для себя 10 государств-участников. Согласно статье 31 Конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, государство-участник может при ратификации Конвенции или в любое время после этого объявить о признании им компетенции Комитета по насильственным исчезновениям принимать и рассматривать индивидуальные сообщения.

всех форм дискриминации в отношении женщин и Факультативном протоколе к Конвенции о правах инвалидов. Процедуры рассмотрения жалоб аналогичны во всех пяти договорах. Однако прежде, чем направлять сообщения, следует обязательно ознакомиться с точными формулировками соответствующего договора⁶⁴.

Некоторыми комитетами разработаны формуляры, облегчающие составление сообщений⁶⁵. Использовать их не обязательно, однако они подсказывают, какого рода сведения следует включать в сообщение. Сообщения следует направлять на адрес УВКПЧ в Женеве, четко указывая в каждом из них название комитета, которому оно адресовано.

При поступлении индивидуальной жалобы секретариат комитетов прежде всего проверяет ее соответствие некоторым предварительным критериям приемлемости и обоснованности. При положительном результате этой проверки краткое содержание сообщения препровождается специальному докладчику/рабочей группе, действующим по поручению соответствующего комитета. Специальный докладчик/рабочая группа в свою очередь также определяют, соблюдены ли требования, предъявляемые при регистрации сообщений, и от имени комитета принимают решение о том, следует ли зарегистрировать данное сообщение.

После того, как сообщение зарегистрировано, оно препровождается соответствующему государству-участнику для комментариев по поводу содержащегося в нем утверждения (утверждений). Если государство дает ответ, его копия направляется автору сообщения, который, в свою очередь, может прокомментировать ответ государства. Для этого обмена комментариями комитет устанавливает предельные сроки. Отсутствие ответа со стороны государства не мешает комитету продолжать рассмотрение дела.

Первым шагом комитета при рассмотрении жалобы является определение ее приемлемости. Условия приема жалоб обычно указаны в тексте договора и правилах процедуры соответствующего комитета и предусматривают следующее:

- сообщение не должно быть анонимным и должно исходить от лица или группы лиц⁶⁶, находящихся под юрисдикцией государства-участника, которое признает компетенцию соответствующего комитета в части приема и рассмотрения индивидуальных сообщений;
- соответствующее лицо считает себя жертвой нарушения данным государством-участником любого из прав, предусмотренных тем или иным пактом или конвенцией. Жалобы общего характера, касающиеся ситуации с правами человека в стране в целом, к рассмотрению не принимаются. Как правило, сообщение должно быть подано самим потерпевшим либо его родственниками или назначенными им представителями. Хотя привлекать к его подготовке адвоката не обязательно, консультации юриста обычно позволяют повысить качество сообщения;

⁶⁴ Дополнительную информацию о процедурах подачи жалоб в рамках отдельных договоров по правам человека см. в Изложении фактов No. 7/Rev.2: *Процедуры представления индивидуальных жалоб в соответствии с договорами Организации Объединенных Наций в области прав человека.*

⁶⁵ Там же, см. приложения.

⁶⁶ Договорные органы Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания принимают жалобы только от физических лиц. Если жалоба в Комитет по правам человека или Комитет против пыток подается от имени группы лиц, то каждое из них должно дать на это соответствующую доверенность. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитет по правам инвалидов допускают подачу групповых жалоб.

- сообщение должно быть совместимым с положениями договора, на который ссылается автор;
- сообщение не должно представлять собой злоупотребление правом направлять сообщения;
- заявитель должен исчерпать все доступные ему внутренние средства правовой защиты. Обычно это означает, в частности, подачу исковых заявлений в национальные судебные органы; одно лишь наличие сомнений в эффективности такой процедуры не освобождает от данного требования. Данное правило, однако, не применяется, если для исчерпания внутренних средств правовой защиты требуется неразумно длительное время или если эти средства не могут дать желаемых результатов или не могут использоваться по другим причинам;
- тот же вопрос не должен находиться на рассмотрении в рамках другой процедуры международного разбирательства или урегулирования⁶⁷;
- жалоба должна быть достаточно обоснованной. Лицо, считающее себя потерпевшим, должно представить как можно больше информации, подкрепляющей его утверждения, приложив к сообщению копии всех связанных с этим документов и, в частности, административных и судебных решений, вынесенных национальными властями по соответствующим искам. Если случившееся нельзя квалифицировать как явное нарушение прав человека, заявитель может счесть целесообразным изучить международную судебную практику по соответствующим вопросам как в системе Организации Объединенных Наций, так и вне ее.

Как правило, вопрос о приемлемости сообщения и его содержание рассматривается комитетами совместно с автором сообщения. Однако комитет по собственной инициативе или в свете информации, полученной от соответствующего государства-участника, может в рамках своих правил процедуры принять решение о рассмотрении приемлемости сообщения отдельно от его существа. Сообщения рассматриваются комитетом в свете всей имеющейся у него информации. Обсуждения в комитетах носят конфиденциальный характер; в отличие от внутренних судебных органов, возможность вызова свидетелей или проведения устных прений с правительством здесь не предусмотрена. Затем комитет формулирует свои выводы (в разных комитетах они могут называться "соображениями", "решением" или "мнением"), которые доводятся до сведения автора сообщения и государства-участника вместе с любыми предложениями и рекомендациями, которые может выдвинуть комитет. При обнаружении нарушения государству-участнику предлагается в соответствующие сроки проинформировать комитет о мерах, принятых им согласно предложениям и рекомендациям комитета. Все решения комитета предаются гласности; их тексты воспроизводятся в ежегодном докладе комитета.

⁶⁷ Пункт 2 а) статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах. Необходимо отметить, что данное положение сформулировано иначе в таких документах, как Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (пункт 2 а) статья 4 Факультативного протокола); Конвенция против пыток и других жестоких бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания (пункт 4 а) статьи 22 Конвенции) и Конвенция о правах инвалидов (пункт с) статьи 2 Факультативного протокола).

Выводы комитета не носят характера юридически обязывающих судебных постановлений или решений⁶⁸. Однако каждый из них представляет собой авторитетное заключение органа, учрежденного согласно положениям договора и ответственного за его толкование. Государства, игнорирующие выводы комитета, могут подвергнуться внутренней и международной критике за неисполнение своих международных обязательств.

Большинством комитетов введена процедура последующего наблюдения за тем, какие меры принимаются в свете сделанных ими выводов о нарушении государством-участником того или иного договора. Эта процедура облегчает выполнение рекомендаций комитета, которые порой выполняются слабо. Даже сам факт представления в комитет убедительных данных о нарушениях может подтолкнуть государства к пересмотру проводимой политики или налаживанию диалога с представителями меньшинств.

Активистам, отстаивающим права меньшинств, полезно изучить соответствующие процедуры на примере следующих сообщений: жалоба № 161/2000, поданная в рамках Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания Хайризи Дземайлем и еще 64 югославскими гражданами, принадлежащими к народности рома; сообщение № 31/2003, представленное в рамках Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации г-жой Л.Р. и еще 26 гражданами Словакии, принадлежащими к народности рома; а также сообщение № 4/2004, представленное в рамках Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин г-жой А.С., Венгрия.

Срочные дела (просьбы о принятии временных мер защиты)

Любой из комитетов уполномочен переходить к неотложным действиям, если возникла непосредственная угроза причинения предполагаемой жертве серьезного и непоправимого вреда еще до рассмотрения комитетом соответствующей жалобы. Предполагаемая жертва может просить комитет в порядке временной меры незамедлительно предложить государству-участнику принять соответствующие конкретные меры защиты, необходимые для того, чтобы за время рассмотрения комитетом соответствующего сообщения ей не был причинен непоправимый ущерб. Это делается лишь при наличии конкретной информации о непосредственной угрозе – например, о вынесении смертного приговора или решения о депортации. (Порядок представления информации по срочным делам в рамках механизмов специальных процедур рассмотрен в главе IV).

Контакты и дополнительная информация

Со всеми договорными органами, о которых говорилось в настоящей главе, можно связаться через Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по адресу:

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
Palais des Nations
8-14 Avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10
Switzerland
Факс: 41 22 917 90 22

⁶⁸ Как указал Комитет по правам человека, "характер соображений Комитета определяется обязательством государств-участников действовать добросовестно как в рамках их участия в процедуре согласно Факультативному протоколу, так и в отношении самого Пакта. Обязанность сотрудничать с Комитетом вытекает из применения принципа добросовестного выполнения всех договорных обязательств". См. замечание общего порядка № 33 (2008) об обязательствах государств-участников по Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах, пункт 15.

В адресе, а также в тексте письма должно быть указано, для какого именно комитета оно предназначено.

Информацию о системе международных договоров можно найти в брошюре "Система договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека" (Изложение фактов УВКПЧ No. 30/Rev.1)⁶⁹. Подробные инструкции по взаимодействию с договорными органами приводятся в публикации *Как работать по Программе ООН в области прав человека: Справочник для гражданского общества*.

Практические аспекты процедур, связанных с соблюдением договоров, описаны в целом ряде работ. В их число входят: G. Alfredsson and E. Ferrer, *Minority Rights: A Guide to United Nations Procedures and Institutions* (Minority Rights Group and Raoul Wallenberg Institute, 1998); S. Lewis-Anthony and M. Scheinin, "Treaty-based Procedures for Making Human Rights Complaints Within the UN System", in H. Hannum, *Guide to International Human Rights Practice* (Transnational/Nijhoff, 4th ed., 2004); S. Fariior, "International Reporting Procedures", in H. Hannum, *Guide to International Human Rights Practice*, 4th ed. (Transnational/Nijhoff, 2004).

Можно рекомендовать и другие полезные пособия по конкретным договорным органам, такие как: A. Tanaka and Y. Nagamine, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Guide for NGOs* (International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism and Minority Rights Group International, 2001); M. Banton, *Combating Racial Discrimination: The UN and its Member States* (Minority Rights Group International, 2000); Division for the Advancement of Women, *Assessing the Status of Women: A Guide to Reporting under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (Commonwealth Secretariat, United Nations and International Women's Rights Action Watch, 2000); P. R. Gandhi, *The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication: Law and Practice* (Ashgate, 1999); и K. A. Young, *The Law and Process of the U.N. Human Rights Committee* (Transnational, 2002).

⁶⁹ См. по адресу www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30en.pdf (дата посещения – 2 декабря 2012 года).

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

ДРУГИЕ СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ОРГАНЫ В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Деятельностью, прямо или косвенно связанной с проблемами меньшинств, занимаются наряду с УВКПЧ практически все остальные структуры Организации Объединенных Наций. Так, Департамент по политическим вопросам затрагивает проблемы меньшинств в своей деятельности по поддержке электоральных процессов, осуществлению посредничества, выработке решений, связанных с разделом властных полномочий и другими вопросами; канцелярия Специального советника Генерального секретаря по предупреждению геноцида сделала учет прав меньшинств ключевой составляющей своей методики анализа, а структура "ООН–женщины" уделяет внимание тому, как гендерное неравенство соотносится с дискриминацией по признаку социального происхождения, расы или этнической принадлежности. Проблемы меньшинств также регулярно фигурируют в деятельности соответствующих программ, фондов и учреждений, входящих в систему Организации Объединенных Наций.

В соответствии с главой 9 Декларации о меньшинствах, все специализированные учреждения и другие организации системы Организации Объединенных Наций должны в рамках своей компетенции способствовать полному осуществлению прав и принципов, изложенных в Декларации. В целях развития сотрудничества и содействия осуществлению данной статьи в 2004–2011 годах проводились заседания Межучрежденческой группы по проблемам меньшинств. Стремясь к дальнейшему расширению и углублению этой работы, Комитет по вопросам политики, действующий под председательством Генерального секретаря, принял в марте 2012 года решение о создании сети Организации Объединенных Наций по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств, координация работы которой возложена на УВКПЧ.

В рамках системы Организации Объединенных Наций такие структуры, как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Детский фонд Организации Объединенных Наций, непосредственно занимаются проблемами групп, упомянутых в их названиях; многие из тех, на кого распространяются мандаты этих учреждений, также принадлежат к меньшинствам. Одним из самых широких мандатов в системе Организации Объединенных Наций обладает Программа развития ООН, сотрудники которой работают более чем в 160 странах. Эта программа, призванная содействовать развитию человеческого потенциала, выступает инициатором разнообразных мероприятий, касающихся меньшинств, в связи с чем ее деятельность, как сама по себе, так и опосредованно, нередко имеет для них большое значение.

Специализированные учреждения имеют собственные уставы и правила членства, а взаимоотношения каждого из них с Организацией Объединенных Наций регулируются соответствующими соглашениями. Из множества таких учреждений проблемами меньшинств регулярно занимаются два – Международная организация труда и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. И у той, и у другой имеются официальные процедуры приема сообщений о нарушениях прав человека; каждая из этих организаций уделяет вопросам, касающимся меньшинств, непосредственное внимание в связи с теми или иными аспектами своей работы.

ГЛАВА VI

ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Резюме: Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) – глобальная сеть, созданная Организацией Объединенных Наций в целях помощи государствам в приобретении знаний, опыта и ресурсов, которые необходимы людям для улучшения условий их жизни. ПРООН ведет свою работу в 177 странах и территориях, объединяя усилия с их правительствами и населением в процессе поиска ими собственных ответов на глобальные и национальные вызовы в области развития. В настоящей главе говорится о том, как деятельность ПРООН затрагивает положение меньшинств, и перечисляются несколько способов, с помощью которых меньшинства могут расширить свое участие в процессе развития и усилить свое влияние на его ход и результаты.

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) оказывает государствам–членам Организации Объединенных Наций поддержку в наращивании общенационального и местного потенциала развития людских ресурсов и достижении Целей развития тысячелетия к намеченному мировыми лидерами сроку – 2015 году⁷⁰. Деятельность по наращиванию потенциала охватывает четыре основных направления работы ПРООН, а именно: вопросы демократического правления; сокращение нищеты и достижение Целей развития тысячелетия; предупреждение кризисов и преодоление их последствий; а также экологию и энергетику как факторы устойчивого развития. На каждом из этих направлений ПРООН выступает в поддержку прав человека и борется за расширение прав и возможностей женщин. Она также содействует повышению эффективности и результативности работы системы Организации Объединенных Наций как в целом, так и в отдельных странах

Роль меньшинств в разработке программ развития

Во всех странах, где действует ПРООН, существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства, проблемы которых тесно связаны с каждым из ключевых направлений ее деятельности. Меньшинства нередко живут беднее остального населения страны, регулярно страдают от конфликтов, пользуются меньшим доступом к механизмам управления, имеют более высокий процент ВИЧ инфицированных и испытывают на себе более тяжкие последствия деградации окружающей среды, чем население других районов страны. Усиление внимания к правам меньшинств может способствовать преодолению препятствий на пути к Целям развития тысячелетия. ПРООН стремится повышать качество вырабатываемых странами планов развития, привлекая внимание к негативным последствиям игнорирования меньшинств и, напротив, к выгодам, с которыми связан учет их интересов.

ПРООН отдает себе отчет в том, что создаваемые меньшинствами организации гражданского общества и ее собственные сотрудники, принадлежащие к меньшинствам, обогащают ее деятельность ценным опытом, навыками и знаниями. Соответственно, она стремится к тому, чтобы состав ее персонала был более разнообразным, и приглашает меньшинства к стратегическому партнерству в интересах достижения намеченных ею целей в области развития.

⁷⁰ См. www.undp.org/mdg.

Меньшинства и основные направления деятельности ПРООН

Сокращение масштабов нищеты и достижение Целей развития тысячелетия

ПРООН помогает правительствам добиваться избавления меньшинств от нищеты. Это делается путем создания условий для более эффективного наблюдения за ходом борьбы с нищетой среди меньшинств, путем содействия участию меньшинств в разработке стратегий сокращения нищеты, а также посредством выступлений в поддержку ускоренного развития человеческого потенциала меньшинств. ПРООН облегчает правительствам понимание особых препятствий, с которыми меньшинства сталкиваются на пути к Целям развития тысячелетия, и разработку разумных, увязанных с защитой прав меньшинств стратегий их преодоления⁷¹.

Демократическое правление

Систематический учет проблем меньшинств подкрепляет работу ПРООН в области демократического правления, поскольку в отсутствие особых мер защиты меньшинств демократические институты не столь эффективно обеспечивают всеобщее равенство. Поэтому в рамках программ поддержки институтов демократического правления анализируются проблемы, мешающие доступу и приобщению к ним меньшинств, и прилагаются усилия для решения этих проблем. Двумя ключевыми аспектами при этом являются доступ меньшинств к правосудию и их участие в управлении делами общества.

Предупреждение кризисов и преодоление их последствий

Уделять внимание вопросам, касающимся меньшинств, исключительно важно для прочного мира и устойчивого развития, так как проблемы их самобытности и самосознания могут давать почву для перманентных конфликтов. Наследие социальной отчужденности меньшинств и порождаемых ею столкновений может вновь заявлять о себе, если для его преодоления не будут приниматься надлежащие меры; напротив, социальная интеграция меньшинств способствует стабильности государств. В *Практическом руководстве по проведению многосторонней оценки потребностей в постконфликтных ситуациях (Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations. United Nations Development Programme, World Bank, United Nations Development Group, 2004)* определены предпосылки конфликтов, источниками которых являются нарушения прав меньшинств, включая неравенство в доступе к земельным ресурсам и образованию, слабое участие в политической жизни и дискриминацию⁷².

Экология и энергетика как факторы устойчивого развития

Особая связь между окружающей средой и жизнью коренных народов широко документирована. При этом, однако, часто упускаются из вида последствия экологических и энергетических проблем для меньшинств и то, как социальная отчужденность последних отражается на состоянии этих секторов. Бедность, часто сопутствующая принадлежности к меньшинствам, означает также непропорционально высокую уязвимость в условиях деградации окружающей среды и сужает доступ к экологически чистому энергоснабжению по доступным расценкам. Регионы, населенные меньшинствами, порой сильнее других страдают от перемен в окружающей среде, а самим представителям меньшинств

⁷¹ Например, в Республике Молдова ПРООН вносит свой вклад в решение проблем прав человека в контексте Целей развития тысячелетия, поддерживая усилия по приобщению к социальной жизни представителей народности рома, что нашло свое отражение в принятой в 2012 году Стратегии интеграции рома.

⁷² См. по адресу www.conflictsensitivity.org/publications/practical-guide-multilateral-needs-assessments-post-conflict-situations (дата посещения – 2 декабря 2012 года).

оказывается труднее получить помощь при экологических бедствиях по причине дискриминации или из-за проживания в районах, обделенных необходимыми услугами.

ВИЧ/СПИД

Меньшинства являются одной из групп населения, в наибольшей степени подверженных угрозе ВИЧ/СПИДа. Подход к борьбе с ВИЧ/СПИДом в этих группах должен учитывать так называемые "социальные детерминанты здоровья". Соответствующие меры государственной политики могут не давать желаемого эффекта для меньшинств, если определяющая их стратегия ориентирована лишь на факторы риска, актуальные для большинства населения, и не принимает во внимание социально-культурную специфику этих групп. ВИЧ инфицированные представители меньшинств могут быть лишены равного доступа к медико-санитарным услугам из-за дискриминации в системе здравоохранения, недоучета культурных особенностей при медицинском обслуживании или высокого процента малоимущих, для которых антиретровирусная терапия является недоступно дорогой. В отдаленных или экономически неблагополучных районах, где проживают меньшинства, может недоставать инфраструктуры для оказания медицинской помощи населению.

Информационно-пропагандистская деятельность и партнерства

ПРООН принадлежит важная роль в усилиях по развитию человеческого потенциала и поддержке прав человека. Такие публикации ПРООН, как национальные доклады о развитии человеческого потенциала⁷³ и доклады о ходе достижения ЦРТ⁷⁴, привлекают внимание к трудностям в развитии человеческого потенциала меньшинств и соответствующему передовому опыту. Включение в национальные доклады о развитии человеческого потенциала данных с соответствующей разбивкой может побуждать к сбору таких данных и другие стороны, что затем позволяет меньшинствам использовать эти данные в своей информационно-пропагандистской работе. Публикация доклада о развитии человеческого потенциала способна положить начало диалогу с заинтересованными сторонами по проблемам развития людских ресурсов и вопросам управления, затрагивающим интересы меньшинств. Так, региональный доклад, озаглавленный "Группа риска: рома и перемещенные лица в Юго-Восточной Европе"⁷⁵, способствовал налаживанию диалога между правительствами ряда стран и ромскими общинами. Подготовка новых докладов такого рода о положении меньшинств могла бы привлечь внимание к важнейшим проблемам, стоящим перед этими группами населения.

Меньшинства обладают громадным потенциалом поддержки ПРООН в достижении ее целей. Работу в этом направлении уже ведут многие НПО, представляющие интересы меньшинств, чье стратегическое партнерство с ПРООН могло бы обеспечить достижение еще более весомых результатов. Созданные меньшинствами НПО нередко предпринимают усилия в перечисленных и других областях деятельности ПРООН, проявляя инициативу в деле организации помощи ВИЧ инфицированным и просветительской работы по тематике ВИЧ/СПИДа или предоставляя меньшинствам доступ к информационно-коммуникационным технологиям. НПО также могут выступать в роли подрядчиков ПРООН, выполняя конкретные задачи в рамках проектов, включая оказание консалтинговых услуг и предоставление оборудования.

⁷³ См. по адресу <http://hdr.undp.org/en/reports/> (дата посещения – 2 декабря 2012 года).

⁷⁴ См. по адресу www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/mdg-reports/ (дата посещения – 2 декабря 2012 года).

⁷⁵ См. по адресу http://europeandcis.undp.org/uploads/public/File/rbec_web/vgr/vuln_rep_all.pdf (дата посещения – 2 декабря 2012 года).

ПРООН обладает опытом взаимодействия с самыми различными организациями гражданского общества в целях укрепления имеющихся контактов, развития диалога и создания потенциала. Так, в Непале страновая группа Организации Объединенных Наций подключила общественные организации меньшинств, выражающие интересы ряда этнических и женских групп, к разработке рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и к процессу составления программ на национальном уровне.

Справочник по проблемам маргинализированных меньшинств в программах развития

В партнерстве с Независимым экспертом по вопросам меньшинств и УВКПЧ ПРООН выпустила публикацию под названием "Проблемы маргинализированных меньшинств в программах развития: справочник и подборка материалов ПРООН"⁷⁶. Ее цели заключаются в следующем:

- обеспечить и углубить понимание прав и интересов меньшинств;
- указать институты и механизмы международного, регионального и национального уровня, предназначенные для защиты, поддержки и реализации прав меньшинств;
- разъяснить важность учета проблем маргинализированных меньшинств при разработке программ развития и дать советы по применению соответствующих нормативных положений при планировании, разработке, осуществлении и оценке результатов программ и проектов;
- способствовать развитию потенциала и наметить стратегии укрепления партнерских связей с государственными органами, донорским сообществом, организациями гражданского общества и НПО.

Публикация адресована в первую очередь сотрудникам страновых отделений ПРООН и работникам руководящего звена. В качестве справочного документа она также может использоваться другими учреждениями Организации Объединенных Наций, государственными органами и иными партнерами. Она призвана также сделать более понятными для меньшинств концептуальные аспекты и основные принципы поощрения и защиты их прав и расширить возможности участия меньшинств и представительства их интересов в процессах развития.

Контакты и дополнительная информация

ПРООН базируется в Нью-Йорке и располагает отделениями в большинстве стран. Основной адрес, по которому в ПРООН могут обращаться защитники прав меньшинств, указан ниже.

United Nations Development Programme
Democratic Governance Group/Bureau for Development Policy
304 East 45th Street
New York, NY 10017
United States of America

Факс: 1 212 906 6471
Эл.почта: dgg@undp.org
Веб-сайт: www.undp.org/governance
www.undp.org/countries

⁷⁶ См. по адресу www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/UNDPMarginalisedMinorities.pdf (дата посещения – 2 декабря 2012 года).

ГЛАВА VII

УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ

Резюме: Многие беженцы, просители убежища, внутренне перемещенные лица и лица без гражданства в современном мире принадлежат к меньшинствам и нуждаются в конкретных видах защиты, которую они часто не могут получить от своих собственных государств. Организация Объединенных Наций поручила своему Верховному комиссару по делам беженцев возглавлять и координировать международную деятельность по защите беженцев во всем мире и находить долгосрочные решения для такой защиты. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций также просила УВКБ прилагать усилия в целях предупреждения и сокращения безгражданства и защиты не имеющих гражданства лиц. Во всей своей деятельности УВКБ стремится учитывать возрастные и гендерные аспекты, а также факторы многообразия, и уделяет особое внимание группам со специфическими потребностями, стремясь поддерживать наряду с другими равные права групп, находящихся в ущемленном положении.

Мандат Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) уполномочено осуществлять надзор за выполнением положений Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протокола 1967 года к этой конвенции; оно предоставляет международную защиту и помощь почти 40 млн. людей, в том числе просителям убежища, беженцам, возвращающимся лицам (бывшим беженцам), внутренне перемещенным лицам и лицам без гражданства во всем мире.

В XXI веке УВКБ оказывало помощь в кризисных ситуациях с большим числом беженцев в странах Африки (таких, Демократическая Республика Конго и Сомали) и Азии (особенно в интересах беженцев из Афганистана). К УВКБ также обращались с просьбами использовать накопленные им знания и опыт для помощи внутренне перемещенным лицам в связи с конфликтами в таких странах, как Судан, Колумбия и Ирак. В контексте своих крупномасштабных операций по поддержке внутренне перемещенных лиц УВКБ активно способствует защите меньшинств. В то же время незащищенность прав меньшинств нередко сама по себе становится одной из главных причин перемещения населения и может препятствовать нахождению долговременных решений. Особенно сложными реалиями в этом отношении характеризуется оперативная обстановка на Балканах, в Судане, Шри-Ланке, Грузии, Афганистане и ряде других районов.

С самого начала своей деятельности УВКБ также занималось вопросами безгражданства, сначала применительно к беженцам, а затем и к лицам без гражданства в целом. Национальные меньшинства зачастую сильнее других рискуют лишиться гражданства, причем этот риск дополнительно усугубляется последствиями их перемещения. Проблема безгражданства носит массовый характер: согласно оценкам, общемировая численность лиц, не имеющих гражданства, составляет порядка 12 млн. человек. Наличие гражданства является необходимым условием всестороннего участия в общественной

жизни и предпосылкой осуществления прав человека во всей их полноте. Деятельность УВКПЧ в этой области опирается на международную систему правозащитных норм, включая Конвенцию 1954 года о статусе апатридов и Конвенцию 1961 года о сокращении безгражданства.

Межэтнические и межрасовые трения и конфликты возникают сегодня почти во всех регионах мира. Нередко они порождаются борьбой за власть и усугубляются социально-экономическим неравенством и конкуренцией за дефицитные ресурсы. В ходе этих конфликтов национальные, этнические и религиозные меньшинства часто оказываются незащищенными: многие из тех, кто покидает свои страны, опасаясь преследований, принадлежат именно к меньшинствам. В Конвенции 1951 года о статусе беженцев такая связь признается в силу используемого в ней определения термина "беженец", под которое подпадают лица, спасающиеся от преследований не только за свои политические убеждения, но и по причине их расы, вероисповедания, гражданства или принадлежности к определенной социальной группе.

Многие из тех, кто стал беженцем из-за конфликта или преследований, находятся в очень уязвимом положении. Они лишены защиты своего государства, которое зачастую даже само угрожает им репрессиями. Беженцы, стремящиеся укрыться в другой стране, как правило составляют в ней меньшинство населения и нередко сталкиваются с отторжением и дискриминацией, а порой становятся объектами ксенофобских нападков. Лица без гражданства и внутренне перемещенные лица также зачастую подвергаются стигматизации и травле. В "Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны" (Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов, 2004 год)⁷⁷ прямо упоминается о потребности меньшинств в особой защите: согласно принципу 9, "на государства возлагается конкретное обязательство защищать от перемещений коренных жителей, меньшинства, крестьян, занимающихся скотоводством лиц и другие группы, которые находятся в особой зависимости от своих земель и привязаны к ним".

Деятельность по защите

Основная функция УВКБ ООН – предоставлять международную защиту лицам, которые были вынуждены бежать из страны своего происхождения. Эта организация обеспечивает соблюдение международных норм защиты беженцев, закрепленных Конвенцией 1951 года, Протоколом 1967 года и различными региональными документами и декларациями, в том числе Конвенцией Организации африканского единства 1969 года, регулирующей конкретные аспекты проблем беженцев в Африке, и Картаженской декларацией 1984 года о беженцах, принятой Коллоквиумом по вопросам международной защиты беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме. К числу прав, которые призвано защищать УВКБ ООН, относится основополагающее право беженцев не подвергаться принудительному возвращению или высылке на территорию, где их жизни, свободе или физической неприкосновенности может угрожать опасность. В Конвенции 1951 года также содержится требование о применении ее положений без какой бы то ни было дискриминации и закрепляются определенные нормы отношения к беженцам в том, что касается образования, жилья и занятости.

УВКБ регулярно издает справочные записки и руководящие принципы по самым разным вопросам, связанным с защитой его подмандатных лиц. Многие из них непосредственно касаются национальных, этнических, языковых и религиозных меньшинств – например,

⁷⁷ См. по адресу www.unhcr.org/43ce1cff2.pdf (дата посещения – 2 декабря 2012 года).

Руководящие квалификационные принципы, касающиеся просителей убежища из числа словацких рома, Справочная записка о статусе урдуязычной общины Бангладеш в вопросах гражданства и Руководящие квалификационные принципы УВКБ для оценки потребностей выходцев из Косово в международной защите.

Согласно уставу УВКБ (пункт а) статьи 8), Верховный комиссар по делам беженцев обеспечивает защиту беженцев, забота о которых входит в компетенцию его Управления, путем "содействия заключению и ратификации международных конвенций о защите беженцев, наблюдения за выполнением этих конвенций и предложения необходимых поправок к ним". Исполнительный комитет УВКБ, являющийся его руководящим органом, сформулировал ряд выводов по вопросам международной защиты, в которых затрагиваются проблемы меньшинств. В своих выводах № 68 и № 71 Исполнительный комитет признает, что этническая нетерпимость служит причиной вынужденной миграции, а в выводе № 80 указывает, что одним из способов, позволяющих предотвратить вынужденное перемещение населения, является поддержка прав человека для меньшинств. В выводе № 102 подчеркивается важность выявления конкретных опасностей, угрожающих беженцам из числа меньшинств, в интересах защиты беженцев в целом. Не имея формальной обязывающей силы, выводы Исполнительного комитета тем не менее представляют собой разновидность "мягкого права" и являются значимыми для режима международной защиты, поскольку в них выражены подходы, широко распространенные в международном сообществе.

Деятельность УВКБ в странах происхождения меньшинств, будь то направленная на помощь возвращающимся беженцам или на защиту внутренне перемещенных лиц, часто включает конкретные мероприятия по оказанию меньшинствам защиты и содействия. Так, после распада Советского Союза УВКБ способствовало нахождению долговременных решений не только для беженцев, но и для представителей меньшинств, депортированных в другие районы СССР десятилетиями ранее. УВКБ принимало непосредственное участие в возвращении на Украину крымских татар и до сих пор вносит определенный вклад в реализацию программы возвращения турок месхетинцев в Грузию.

Меньшинства и проблема безгражданства

Меньшинства зачастую в непропорциональной степени страдают от проблем, связанных с отсутствием гражданства, причинами которых могут быть дискриминационное законодательство о гражданстве, дискриминационная практика в этой области или различия в регулирующем эти вопросы законодательстве государств, с которыми может иметь связи то или иное меньшинство. В целях решения данной проблемы УВКБ осуществляет на местах целый ряд мероприятий по таким четырем общим направлениям, как выявление, предупреждение и сокращение безгражданства, а также защита апатридов.

Выявление не имеющих гражданства лиц является первым шагом к сокращению безгражданства, и УВКБ ведет активный сбор информации об этой категории населения. Одной лишь статистики, однако, недостаточно для того, чтобы в корне решить проблему безгражданства. Выработка ответных мер невозможна без выяснения причин отсутствия гражданства и особенностей тех групп населения, которые его не имеют. В этих целях проводятся опросы, исследования пробелов в законодательных и административных положениях, переписи населения и дискуссии с участием людей, затронутых данной проблемой. После того, как факт безгражданства установлен в отношении того или иного лица или группы лиц, УВКБ координирует усилия по решению данной проблемы совместно с правительством и гражданским обществом.

Самым простым и эффективным способом ликвидации безгражданства является его *предупреждение*. УВКБ стремится различными способами устранять условия, способные приводить к безгражданству. Там, где в законах или административных нормах имеются пробелы, УВКБ в партнерстве с другими организациями предоставляет государствам технические и консультативные услуги в целях приведения их законодательства и практики в соответствие с положениями Конвенции 1961 года и другими международными стандартами.

Нередки случаи, когда в гражданстве отказывают людям, не имеющим возможности подтвердить свою личность или доказать наличие у них связей с той или иной страной. По этой причине УВКБ совместно с партнерами из числа НПО и учреждений Организации Объединенных Наций поддерживает усилия по обеспечению регистрации рождений. Оно также предоставляет практические консультации и правовую помощь лицам, которые нуждаются в получении документов, удостоверяющих их личность и национальную принадлежность и способных во многих случаях служить гарантией от потери гражданства. Например, на Балканах личных документов не имеют около 50 000 человек, принадлежащих к таким меньшинствам, как рома, ашкали и "египтяне". Многие из них являются беженцами или находятся в положении внутренне перемещенных лиц, отвергаемых обществом. УВКБ осуществляет всеобъемлющий проект по содействию регистрации их гражданского состояния и выдаче им необходимых документов, что уже сделано в отношении почти 8 000 человек.

Посредством таких проектов УВКБ и его партнеры предоставляют людям возможность использовать процедуры натурализации и тем самым способствуют сокращению *безгражданства*. УВКБ посвящает вопросам гражданства широкомасштабные кампании, проводимые в поддержку усилий государств по урегулированию ситуаций, связанных с безгражданством. Они включают, например, подготовку радиопередач или выпуск плакатов, разъясняющих лицам без гражданства важность его получения и необходимые для этого процедуры.

Как и в случае беженцев, для *защиты* лиц без гражданства часто требуются особые меры. УВКБ призывает к ратификации Конвенции 1954 года о статусе апатридов, которая гарантирует этим лицам определенные права. УВКБ также оказывает государствам помощь в выполнении их обязательств и принимает практические меры в конкретных случаях.

Принудительное перемещение меньшинств

Хотя этнические проблемы порой становятся главной причиной конфликтов или преследования людей, этнические и религиозные меньшинства могут подвергаться принудительному перемещению и в силу иных обстоятельств, например, если угроза их безопасности связана с местом их проживания либо с иными факторами, не имеющими отношения к этническому происхождению. Так или иначе, принудительное перемещение может дополнительно затруднять сохранение самобытности и культуры меньшинств.

Во многих случаях конфликты ведут к непропорционально тяжким последствиям для меньшинств и коренных народов, жизнь которых особенно тесно связана с занимаемой ими территорией: их принудительное перемещение может приводить даже к вымиранию целых общин. В то же время пребывание таких групп населения в отдаленных или периферийных районах осложняет процесс их регистрации и применения к ним режима защиты беженцев. Представители меньшинств, подвергнутые принудительному перемещению, обычно не осведомлены о своем праве на убежище и нередко стремятся укрыться в родственных им общинах по другую сторону границы. В результате они

зачастую лишаются эффективной защиты из-за своего местонахождения и/или языковых барьеров. Чем больше коренные народы удаляются от земель своих предков, тем с большими препятствиями они сталкиваются при осуществлении основных индивидуальных и коллективных прав, в результате чего может возникнуть угроза самому их существованию как отдельных народов.

Партнерство с гражданским обществом

По мнению УВКБ, наилучшим подходом к обеспечению защиты лиц, которыми оно занимается, и особенно меньшинств, является налаживание партнерских связей. Одним из его главных приоритетов является сотрудничество с партнерами из числа организаций гражданского общества повсюду в мире. Более 75% таких организаций, взаимодействующих с УВКБ, – это организации местного уровня, предоставляющие экспертную поддержку и способные немедленно переходить к действию в чрезвычайных ситуациях⁷⁸.

Партнерство с УВКБ, как правило, оформляется путем заключения проектного соглашения и меморандума о договоренности. Партнеры УВКБ подразделяются на партнеров-исполнителей и оперативных партнеров. Партнером-исполнителем называется организация, с которой УВКБ заключило договор подряда на осуществление проекта в интересах защищаемых лиц. Оперативным партнером называется организация, деятельность которой дополняет работу УВКБ и которая может оказывать помощь тем же группам населения или стремиться к достижению тех же целей; однако такая организация не получает для этого от УВКБ финансовых средств. Примером оперативного партнера может служить Всемирная продовольственная программа, которая в некоторых районах снабжает продовольствием лиц, находящихся под защитой УВКБ.

Контакты и дополнительная информация

УВКБ базируется в Женеве и имеет отделения в большинстве стран мира.

За дополнительной информацией можно обратиться по адресу:

United Nations High Commissioner for Refugees
Case Postale 2500
CH-1211 Geneva 2
Switzerland

Тел.: +41 22) 739 81 11
Факс: +41 22) 739 73 77
Эл. почта: webmaster@unhcr.org
Веб-сайт: www.unhcr.org

Другим важнейшим источником информации является обширная база данных Refworld (см. приложение II), в которой сводятся воедино данные, поступающие от глобальной сети отделений УВКБ.

УВКБ подготовило справочные материалы в помощь правительствам и гражданскому обществу при анализе проблем безгражданства⁷⁹. Полезные сведения содержатся в публикации L. van Waas, *Nationality Matters: Statelessness under International Law* (Intersentia, 2009).

⁷⁸ Дополнительную информацию и материалы об установлении партнерских отношений с гражданским обществом см. по адресу www.unhcr.org/pages/49c3646c296.html (дата посещения – 2 декабря 2012 года).

⁷⁹ См. www.unhcr.org/statelessness.

Исследованию национальных и международных нормативных актов, касающихся беженцев, посвящено множество работ. Среди них можно рекомендовать такие, как E. Feller, V. Turk, and F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law, UNHCR's Global Consultations on International Protection* (Cambridge University Press and UNHCR, 2003); M. Foster, *International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refuge from Deprivation* (Cambridge University Press, 2007); G. S. Goodwin-Gill and J. McAdam, *The Refugee in International Law* (Oxford, University Press, 3rd ed. 2007); J. C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law* (Cambridge University Press, 2005); K. Wouters, *International Legal Standards for the Protection of Refoulement* (Intersentia, 2009).

ГЛАВА VIII

ДЕТСКИЙ ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Резюме: Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) ведет работу по обеспечению прав детей и женщин, принадлежащих к меньшинствам, посредством разнообразных мероприятий в пяти приоритетных областях деятельности: выживание и развитие детей в раннем возрасте; базовое образование и равенство между мужчинами и женщинами; ВИЧ/СПИД и дети; защита детей от насилия, эксплуатации и жестокого обращения; а также пропаганда политики и партнерские связи в интересах обеспечения прав детей.

Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) является специализированным учреждением Организации Объединенных Наций. Он был создан в 1946 году, первоначально для оказания краткосрочной помощи детям в послевоенной Европе. В его задачи входит пропагандировать защиту прав детей, способствовать удовлетворению их основных потребностей и расширять возможности полной реализации ими своего потенциала. Деятельность ЮНИСЕФ, осуществляемая в 190 странах, помогает детям выживать и полноценно развиваться с ранних лет до подросткового возраста. ЮНИСЕФ поддерживает усилия по охране здоровья детей (являясь крупнейшим мировым поставщиком вакцин в развивающиеся страны) и их обеспечению питанием, безопасной водой и санитарией, по охвату всех детей обоих полов высококачественным базовым образованием, а также по защите детей от насилия, эксплуатации и СПИДа. ЮНИСЕФ финансируется целиком за счет добровольных взносов физических лиц, коммерческих структур, фондов и правительств.

Свою работу ЮНИСЕФ ведет главным образом на местах, объединяя ее с другой деятельностью Организации Объединенных Наций в соответствующих странах. Каждое страновое отделение ЮНИСЕФ вносит свой вклад в достижение его общих целей, реализуя собственную программу сотрудничества, специально разработанную вместе с правительством страны при участии ряда заинтересованных сторон. Акцент в этих программах делается на практических способах реализации прав детей и женщин в данной стране. Анализ имеющихся потребностей излагается в докладе об оценке ситуации, подготавливаемом в ходе каждого пятилетнего программного цикла. Направление этой работе задают региональные отделения, оказывающие по мере необходимости техническую помощь отделениям в странах⁸⁰.

Многие жители промышленно развитых стран впервые узнают о работе ЮНИСЕФ в связи с деятельностью его 36 национальных комитетов. Это неправительственные организации, занимающиеся поддержкой прав детей, сбором средств, продажей открыток и других товаров с символикой ЮНИСЕФ, налаживанием важнейших партнерских связей и оказанием другой неоценимой поддержки. Через них Фонд получает одну треть всех своих ресурсов.

Общее руководство работой учреждения и контроль за ней осуществляет Исполнительный совет в составе 36 представителей правительств. Основные управленческие и административные функции сосредоточены в нью-йоркской штаб-квартире, где и

⁸⁰ См. www.unicef.org/about/structure/index_worldcontact.html (дата посещения – 2 декабря 2012 года).

определяется глобальная политика в интересах детей. К числу специализированных подразделений Фонда относится базирующееся в Копенгагене управление по снабжению, организующее поставки таких необходимых материалов, как вакцины, от которых зависит жизнь детей в развивающихся странах. У ЮНИСЕФ также имеются исследовательский центр "Инноченти" во Флоренции, Италия, и представительства в Японии и Брюсселе, которые занимаются привлечением средств и поддержанием контактов с руководящими кругами.

В своей работе ЮНИСЕФ руководствуется положениями и принципами Конвенции 1989 года о правах ребенка, которая по количеству ратификаций опережает все когда-либо подписанные документы в области прав человека. Эта конвенция, действующая практически во всех странах мира, создает единую морально-этическую и правовую основу для разработки мер в интересах детей, а также устанавливает унифицированные критерии оценки достигнутого. Подробнее о Конвенции и о Комитете по правам ребенка говорится в главе V.

ЮНИСЕФ и меньшинства

Являясь по своей природе правозащитной организацией, ЮНИСЕФ не только стремится, но и обязан заниматься поощрением и защитой прав детей и женщин, принадлежащих к меньшинствам. В заявлении с изложением его задач указано, что "ЮНИСЕФ является беспристрастной организацией и в своем сотрудничестве не проявляет никакой дискриминации. Во всех видах деятельности его усилия, в первую очередь, направлены на оказание помощи детям, находящимся в неблагоприятном положении, и наиболее нуждающимся странам". Поскольку именно дети, принадлежащие к меньшинствам, нередко находятся в самом неблагоприятном положении из всех групп населения соответствующих стран, этот основополагающий принцип закладывает прочный фундамент для деятельности ЮНИСЕФ, касающейся проблем меньшинств.

Наличие обширной сети отделений как в развивающихся, так и в промышленно развитых государствах дает ЮНИСЕФ уникальные возможности для того, чтобы поощрять включение проблем меньшинств в число наиболее актуальных вопросов государственной политики и тем самым добиваться реальных перемен в жизни детей и женщин, принадлежащих к меньшинствам. В наименее благополучных регионах и странах ЮНИСЕФ способен не только влиять на выработку политики, но и оказывать поддержку усилиям правительств и непосредственно доставлять необходимую помощь детям и женщинам, принадлежащим к меньшинствам.

Работа ЮНИСЕФ

Среднесрочный стратегический план ЮНИСЕФ на 2006–2013 годы озаглавлен *Инвестиции в интересах детей: вклад ЮНИСЕФ в дело борьбы с нищетой и повестку дня Саммита тысячелетия*. Он включает следующие пять приоритетных областей деятельности: выживание и развитие детей в раннем возрасте; базовое образование и равенство между мужчинами и женщинами; ВИЧ/СПИД и дети; защита детей от насилия, эксплуатации и жестокого обращения; а также пропаганда политики и партнерские связи в интересах обеспечения прав детей. В каждой из этих областей ЮНИСЕФ ведет работу по обеспечению прав меньшинств.

Выживание и развитие детей в раннем возрасте

К этой приоритетной области относится, в частности, такая деятельность ЮНИСЕФ, как мероприятия по иммунизации населения, профилактике и сокращению заболеваемости

малярией, диареей и пневмонией, искоренению полиомиелита и ришты, обеспечению ухода за беременными и новорожденными, обогащению пищевых продуктов, совершенствованию практики ухода за детьми младшего возраста в семьях и общинах, а также улучшению доступа к воде и услугам санитарии, в том числе в чрезвычайных ситуациях. Как правило, деятельность в интересах меньшинств связана с созданием возможностей для совершенствования семейного ухода за детьми, в частности, путем расширения участия меньшинств в проектах оздоровительного характера, прежде всего усилиями социальных работников и посредников по вопросам здравоохранения. Румынское отделение ЮНИСЕФ совместно с партнерами прилагает усилия по укреплению сети социальных работников, общественных медсестер и посредников по организации медицинского обслуживания рома, что позволит повысить доступность и качество медико-санитарных и социальных услуг на низовом уровне, прежде всего для уязвимых групп населения.

Базовое образование и равенство между мужчинами и женщинами

В этой приоритетной области ЮНИСЕФ принимает меры по обеспечению закрепленного в Конвенции (статьи 28 и 29) права всех детей обоих полов на получение образования. Он также способствует достижению двух Целей развития тысячелетия, а именно обеспечению всеобщего начального образования, а также поощрению равенства мужчин и женщин и расширению прав и возможностей женщин. Деятельность в интересах меньшинств на этом направлении обычно включает усилия по повышению качества образования, снижению процента школьников, бросающих учебу, повышению успеваемости и увеличению числа учащихся, успешно оканчивающих школу, а также содействие развитию детей младшего возраста и их подготовке к своевременному началу школьного обучения. Особое внимание уделяется положению маргинализированных детей в Таиланде, где для затронутых конфликтом детей мусульманского меньшинства организуются занятия под руководством учителей-мусульман на основе критериев качества, предусмотренных методикой обучения, адаптированного к нуждам ребенка. В пострадавшей от конфликта Северной провинции Шри-Ланки, где компактно проживает тамильское меньшинство, для сотрудников системы образования было организовано обучение методам подготовки к чрезвычайным ситуациям и работы в условиях таких ситуаций. Впоследствии полученные навыки позволяли им проводить оперативную оценку и в сжатые сроки возобновлять обучение в школах тех районов, где появлялись дети внутренне перемещенных лиц, сводя к минимуму перерывы в учебном процессе. Наряду с этим 1 260 учителей и директоров более чем 300 школ прошли обучение составлению планов работы своих учебных заведений в чрезвычайных ситуациях.

ВИЧ/СПИД и дети

Данное направление связано с сокращением и профилактикой распространения ВИЧ инфекции, совершенствованием методов лечения ВИЧ инфицированных женщин и детей, расширением работы в области ухода за детьми, осиротевшими или оказавшимися в уязвимом положении из-за ВИЧ/СПИДа и повышением осведомленности о проблеме ВИЧ/СПИДа путем распространения информации, обучения и оказания необходимых услуг с учетом гендерных аспектов. Так, в Эфиопии ЮНИСЕФ стремится расширять охват девочек информационно-просветительскими программами по тематике ВИЧ/СПИДа, используя для этого такую инициативу, как "Девичий форум", предназначенную для учащихся и, в частности, для девочек, принадлежащих к меньшинству населения в районе Оромия. В Бразилии ЮНИСЕФ поддерживает деятельность сети с участием девушек-подростков африканского происхождения, представителей местного населения и руководства общин. Юные участницы этой сети вовлекают свои общины в работу по

планированию, осуществлению и мониторингу инициатив по борьбе с ВИЧ, в том числе связанных с гендерными и расовыми аспектами.

Защита детей от насилия, эксплуатации и жестокого обращения

В рамках этой приоритетной области ЮНИСЕФ стремится создавать в странах необходимые условия и потенциал и способствовать разработке профилактических и защитных мероприятий, призванных оградить детей от насилия, эксплуатации, жестокого обращения, безучастного отношения, а также последствий конфликтов. В основном ЮНИСЕФ занимается повышением осведомленности правительств о правах детей на необходимую защиту и поощряет сбор и анализ более качественных данных по вопросам защиты детей. Так, на Филиппинах ЮНИСЕФ провел оценку эффективности механизмов мониторинга и информирования о нарушениях прав человека, совершаемых в отношении детей на острове Минданао, где проживают многие затронутые конфликтом представители мусульманских меньшинств. ЮНИСЕФ также стремится лучше защищать детей от последствий вооруженных конфликтов и стихийных бедствий. Так, в Судане он совместно с государственными органами разработал Национальную стратегию реинтеграции детей, вовлеченных в вооруженные силы и военизированные группировки, которая учитывает гендерные аспекты и позволяет оказывать более эффективную поддержку девочкам, которые смогли покинуть зону конфликта, включая представительниц меньшинств.

Пропаганда политики и партнерские связи в интересах обеспечения прав детей

В этой приоритетной области ЮНИСЕФ поощряет эффективное участие меньшинств в проведении обследований, планировании, практических мероприятиях, мониторинге и оценке. Это, в сочетании с соответствующими инициативами в сфере информационно-пропагандистской работы с меньшинствами и в интересах меньшинств, способствует разработке адресных инициатив, рассчитанных на удовлетворение их потребностей. В Непале осуществляется программа децентрализованных мероприятий в интересах детей и женщин, в основу которой положена система учета фактических данных с разбивкой по этническому происхождению, которая предусматривает активное вовлечение в работу маргинализированных групп, таких как лица, принадлежащие к касте неприкасаемых. Кроме того, ЮНИСЕФ активно занимается получением и распространением совместно с партнерами высококачественных научных данных и результатов стратегического анализа, касающихся положения детей и женщин. Социологические и антропологические исследования проводятся ЮНИСЕФ также в рамках соглашения о сотрудничестве с Университетом автономных регионов карибского побережья Никарагуа, специализирующимся на проблемах общин, сформированных выходцами из Африки.

Взаимодействие с организациями гражданского общества

Организации гражданского общества принимают непосредственное участие в деятельности ЮНИСЕФ в 190 странах, где он ведет свою работу. У ЮНИСЕФ имеются официальные договоры с сотнями НПО и отдельных активистов в 160 государствах – от таких крупных структур, как организация "Спаси детей", до сельских комитетов по водоснабжению.

Неправительственным организациям, действующим в отдельных странах, следует обращаться в страновое отделение ЮНИСЕФ для обсуждения возможностей партнерства. Партнерские отношения могут носить неформальный характер (сбор информации, координация усилий) или быть более формализованными, включая получение неправительственными организациями от ЮНИСЕФ денежных средств на мероприятия в интересах детей меньшинств.

Для налаживания партнерства с ЮНИСЕФ неправительственные организации могут использовать его Комитет по связям с НПО. Он был учрежден в 1952 году, и сегодня его глобальная сеть охватывает более 80 международных НПО, ведущих работу в интересах детей. Этот комитет:

- содействует двустороннему обмену информацией и опытом между ЮНИСЕФ и НПО на международном и национальном уровнях;
- способствует взаимному сотрудничеству НПО, а также сотрудничеству между НПО и ЮНИСЕФ;
- побуждает входящие в него организации и связанные с ним структуры в странах документировать и доводить до сведения ЮНИСЕФ особые потребности детей, нуждающиеся в удовлетворении;
- информирует ЮНИСЕФ об инновационных программах, успешно осуществляемых НПО на местном, национальном и международном уровнях, и об уроках, извлеченных из этого опыта;
- участвует в работе заседаний Исполнительного совета ЮНИСЕФ.

Комитет по связям с НПО базируется в Нью-Йорке. Его руководящим органом является Глобальный форум, в состав которого избираются представители шести международных НПО, являющихся членами Комитета, а также семь представителей от регионов.

Контакты и дополнительная информация

Все сообщения в штаб-квартиру ЮНИСЕФ, касающиеся прав меньшинств, следует направлять по адресу:

United Nations Children's Fund
Gender and Rights Unit
Division of Policy and Practice
3 United Nations Plaza
New York, New York 10017
United States of America

Факс: 1 212 735 44 20
Веб-сайт: www.unicef.org

За дополнительной информацией о Комитете по связям с НПО просьба обращаться по адресу:

NGO Committee on UNICEF
UNICEF House, 526-1
3 United Nations Plaza,
New York, NY 10017
United States of America

Тел.: 1 212 326 77 13
Эл. почта: ngocommittee@unicef.org
Веб-сайт: www.ngocomunicef.org

Полезным справочным пособием может служить публикация *Promoting the Rights of Minority Children and Women: A Review of UNICEF's Policies and Practices* (Minority Rights Group International, 2010)⁸¹.

⁸¹ См. по адресу www.minorityrights.org/download.php?id=920 (дата посещения – 2 декабря 2012 года).

ГЛАВА IX

МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА

Резюме: К процедурам подачи и рассмотрения жалоб, установленным Международной организацией труда (МОТ) в целях защиты прав человека, могут непосредственно прибегать только правительства, профессиональные объединения трудящихся или работодателей, а также делегаты Международной конференции труда. Между тем, многие из норм МОТ, направленные на запрещение дискриминации, а также ее деятельность по поощрению прав человека, контролю за их соблюдением и оказанию технической помощи в этой области могут представлять интерес для меньшинств. В настоящей главе говорится о ряде таких норм и инициатив МОТ.

Международная организация труда (МОТ) была учреждена в 1919 году в соответствии с Версальским договором. Она стала единственным учреждением Лиги Наций, пережившим Вторую мировую войну, а при создании в 1945 году системы ООН вошла в нее в качестве первого специализированного учреждения. Трехсторонняя структура МОТ, в состав которой входят представители правительств, работодателей и трудящихся, делает ее уникальной среди межправительственных организаций; МОТ – единственная организация, в которой не все голоса принадлежат правительствам.

МОТ состоит из трех органов: Генеральной конференции представителей государств-членов (Международная конференция труда), Административного совета и Международного бюро труда. Генеральная конференция и Административный совет формируются наполовину из представителей правительств и наполовину – из представителей работодателей и трудящихся государств-членов. Участие этих неправительственных делегатов и наличие у них права голоса позволяют МОТ применять особый, нестандартный подход к рассматриваемым проблемам и расширяют возможности решения практических вопросов, с которыми сталкиваются члены МОТ.

Одним из главных направлений деятельности МОТ является установление и применение международных норм в сфере труда. МОТ принимает конвенции и рекомендации на ежегодной Международной конференции труда, добивается от правительств изучения вопроса о ратификации принятых конвенций, внимательно следит за тем, как государства соблюдают ратифицированные ими конвенции, и высказывает замечания по этому поводу. По последним подсчетам, почти 200 конвенций, принятых под эгидой МОТ, собрали не менее 7 414 ратификаций.

Стандарты МОТ

Хотя у МОТ имеются стандарты, непосредственно касающиеся коренных народов и мигрантов, для этнических, языковых и религиозных меньшинств таких норм не существует. В то же время основные нормы МОТ имеют самое прямое отношение к защите интересов меньшинств, так как они должны применяться без дискриминации в целях равной защиты всех и каждого.

Недопущение дискриминации

Борьба МОТ за ликвидацию дискриминации в области труда и занятий строится на основе ее устава, который обязывает Организацию бороться против дискриминации по признаку расы, вероисповедания или пола. Ее главной конвенцией в этой сфере является Конвенция № 111 о дискриминации (в области труда и занятий) 1958 года, которая дополняется рядом других норм МОТ и запрещает дискриминацию в области труда и занятий, в частности, по признакам расы, цвета кожи, религии и национальной принадлежности. Ратифицированная 169 странами, Конвенция № 111 входит в число восьми основополагающих конвенций МОТ, за ратификацию которых в 1995 году была по инициативе Генерального директора развернута широкая кампания.

За применением этой и всех других своих конвенций МОТ ведет пристальное наблюдение; проблемы в этой области освещаются в ежегодном докладе Комитета экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций. Многие из высказываемых замечаний касаются случаев дискриминации по признаку расовой, религиозной и национальной принадлежности и, в частности, таких вопросов, как низкий удельный вес представителей этнических меньшинств среди работников частного и государственного секторов, нехватка позитивных мер содействия трудоустройству представителей меньшинств или отсутствие подходящих механизмов оценки текущей политики, стратегий и программ, направленных на создание равных возможностей для меньшинств. При этом последовательно подчеркивается необходимость активных шагов по ликвидации хронического неравенства меньшинств и сбору соответствующих данных об их положении в том, что касается трудоустройства и занятий.

Принудительный труд

Еще одной конвенцией, способной оказывать непосредственное влияние на положение меньшинств, является Конвенция № 29 о принудительном труде (1930 год), которая запрещает все формы принудительного труда или трудовой повинности. Конвенция № 105 об упразднении принудительного труда (1957 год) содержит еще более четкие положения, запрещающие использовать принудительный труд для целей расовой дискриминации. Кроме того, особый режим защиты для детей, принадлежащих к меньшинствам, установлен согласно заключенной в 1999 году Конвенции № 182 о наихудших формах детского труда. Так, в замечании, сформулированном в 2006 году в адрес Таиланда, Комитет экспертов коснулся проблемы детей этнических меньшинств, становящихся жертвами торговли людьми в целях трудовой или сексуальной эксплуатации.

Декларация основополагающих принципов и прав в сфере труда

Принятая МОТ в 1998 году Декларация основополагающих принципов и прав в сфере труда провозглашает, что "все государства-члены [МОТ], даже если они не ратифицировали указанные конвенции, имеют обязательства, вытекающие из самого факта их членства в Организации, соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь, добросовестно и в соответствии с Уставом, принципы, касающиеся основополагающих прав, которые являются предметом этих конвенций, ... [включая] недопущение дискриминации в области труда и занятий". Наряду с дискриминацией, в Декларации также идет речь о свободе ассоциации, искоренении принудительного труда и отказе от использования труда детей. Государства-члены, не ратифицировавшие соответствующие конвенции, должны, тем не менее, ежегодно представлять МОТ доклады о том, как они пытаются применять принципы Декларации.

Каждый год МОТ публикует глобальный доклад об осуществлении одного из четырех закрепленных в Декларации прав⁸². В глобальных докладах по теме дискриминации, опубликованных в 2003 и 2007 годах, уделялось пристальное внимание дискриминации меньшинств. Так, в докладе 2007 года отмечался рост числа жалоб на дискриминацию по религиозному признаку, которой подвергаются мусульмане в Европе и Соединенных Штатах Америки; мусульмане, принадлежащие к кастам неприкасаемых, и другие члены этих каст в Индии; индуисты в Афганистане, Бангладеш и Пакистане; а также лица немусульманского вероисповедания (прежде всего христиане) в Саудовской Аравии, Исламской Республике Иран, Сенегале, Египте и Судане. Аналогичным образом, в глобальных докладах по проблемам принудительного и детского труда также рассматривалось воздействие этой практики на положение меньшинств. Как отмечается в докладе 2005 года о проблеме принудительного труда, "в некоторых случаях сохранение принудительного труда в наши дни может быть обусловлено сложившейся в очень давние времена практикой дискриминации некоторых этнических и кастовых меньшинств", особенно в ряде стран Азии. После публикации каждого глобального доклада составляется программа действий, призванная направить техническую помощь МОТ и других структур на решение этих проблем (см. ниже).

Труд в домашнем хозяйстве

Конвенция № 189 о домашних работниках 2011 года – самая новая из конвенций МОТ, которые могут непосредственно затрагивать положение лиц, принадлежащих к меньшинствам. Многие домашние работники, часто подвергающиеся эксплуатации и лишаемые прав человека, принадлежат к меньшинствам. Хотя Конвенция не содержит упоминаний о представителях меньшинств как таковых, она устанавливает нормы, регулирующие отношение к домашним работникам. Вместе с дополняющей ее Рекомендацией № 201 от 2011 года о домашних работниках эта конвенция направлена на защиту интересов и улучшение условий труда и жизни домашних работников во всем мире, которых, по разным оценкам, насчитывается от 53 до 100 миллионов.

Процедуры контроля, отчетности и подачи жалоб

Основной контроль за соблюдением норм МОТ осуществляют Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций и Сессионный комитет по применению конвенций и рекомендаций.

Комитет экспертов состоит из 20 независимых экспертов-правоведов, представляющих все основные социально-экономические системы и все регионы земного шара. Он проводит свои заседания ежегодно для обсуждения докладов, получаемых от правительств, которые обязаны регулярно сообщать о том, как они применяют ратифицированные ими конвенции. Согласно статье 23 Устава МОТ, представители трудящихся и работодателей государств-членов, ратифицировавших конвенции, также могут представлять свои замечания относительно их практического применения, что служит полезным дополнением к докладам правительств. Комитет экспертов, как правило, излагает в открытом докладе свои замечания и выводы, касающиеся применения конкретных конвенций в отдельно взятых странах.

Сессионный комитет по применению конвенций и рекомендаций обеспечивает следующий уровень контроля. Состав этого комитета, ежегодно учреждаемого Международной конференцией труда, отражает трехстороннюю структуру МОТ.

⁸² См. по адресу www.ilo.org/declaration/follow-up/globalreports/lang--en/index.htm (дата посещения – 2 декабря 2012 года).

На основе доклада Комитета экспертов Сессионный комитет отбирает ряд особо серьезных или систематических нарушений и предлагает правительствам соответствующих стран направить на его заседание своих представителей, чтобы дать разъяснение по ситуациям, вызвавшим замечания Комитета экспертов. В конце каждой сессии Сессионный комитет представляет пленарному заседанию Конференции доклад о проблемах, с которыми сталкиваются правительства при выполнении ими своих обязательств согласно Уставу МОТ или при осуществлении ратифицированных ими конвенций. Доклад Сессионного комитета каждый год публикуется в *Материалах Международной конференции труда* вместе с отчетами о его обсуждении Конференцией.

Надзорная деятельность МОТ осуществляется главным образом в форме постоянного диалога между Комитетом экспертов и государствами-членами МОТ на основе докладов государств, дополненных замечаниями представителей трудящихся и работодателей согласно статье 23 Устава МОТ. Представители меньшинств или НПО, отстаивающие их права, могут рассмотреть возможность передачи информации в Комитет экспертов через ту или иную организацию трудящихся или работодателей. Документация о положении меньшинств может направляться их представителями и неправительственными организациями непосредственно в МОТ. Хотя такая информация не может быть представлена в надзорные органы официально, она полезна тем, что пополняет объем накопленных МОТ знаний.

Помимо надзора, осуществляемого на основании докладов, у МОТ имеются процедуры рассмотрения жалоб, которые могут касаться дискриминации в сфере труда по признаку этнической принадлежности. В числе различных механизмов, созданных МОТ, наиболее актуальной для защиты меньшинств от дискриминации является возможность внесения "представления" в отношении государства согласно статье 24 Устава МОТ. Такое представление принимается к рассмотрению, если оно исходит от "профессиональной организации предпринимателей или трудящихся", касается государства-члена МОТ, относится к конвенции, ратифицированной государством, в отношении которого оно сделано, и если в нем утверждается, что соответствующее государство "не обеспечило должным образом соблюдение конвенции, участником которой оно является".

По получении представления содержащиеся в нем утверждения рассматривает по существу специальный трехсторонний комитет, назначенный Административным советом. Он представляет свой доклад Административному совету на рассмотрение и утверждение, а поднятые в представлении вопросы, как правило, отслеживаются после этого с помощью обычного контрольного механизма МОТ, то есть по линии Комитета экспертов и Сессионного комитета по применению конвенций и рекомендаций.

Еще одна процедура подачи и рассмотрения жалоб предусмотрена в статье 26 Устава МОТ. Речь идет о жалобах на несоблюдение государством-членом МОТ ратифицированной им конвенции, которые могут подаваться любым другим государством членом или делегатом Международной конференции труда.

Техническая помощь

Международное бюро труда (секретариат МОТ) оказывает техническую помощь и предоставляет консультативные услуги государствам-членам, желающим ратифицировать конвенции или применять их в более полном объеме. Нередко МОТ предоставляет консультативные услуги путем проведения национальных, региональных и субрегиональных трехсторонних семинаров по вопросам ратификации и применения всех вышеперечисленных конвенций. Проводившиеся в последнее время мероприятия

по оказанию технической помощи в борьбе с дискриминацией были посвящены главным образом укреплению антидискриминационного законодательства и совершенствованию его применения. МОТ также организует учебные программы по тематике недискриминации и равных условий труда, используя для этого, в частности, свой Международный учебный центр в Турине, Италия. В 2008 году она в сотрудничестве с Международной конфедерацией профсоюзов оказала профсоюзным организациям Бразилии, Непала, Румынии и Южной Африки поддержку в разработке и осуществлении планов действий по борьбе с расовой дискриминацией и ксенофобией на рабочем месте.

Роль НПО

Прямой доступ к МОТ и ее контрольному механизму возможен через профсоюзы, организации работодателей или правительства. В случае дискриминации трудящихся, принадлежащих к меньшинствам, или нарушения их прав человека в сфере трудовых отношений им следует привлечь к этому внимание национальной или международной организации, способной взять на себя защиту их интересов в МОТ.

Контакты и дополнительная информация

Все сообщения в МОТ следует направлять по адресу:

International Labour Office
International Labour Standards Department
4 route des Morillons
CH-1211 Geneva 22
Switzerland

Тел.: 41 22 799 62 51
Факс: 41 22 799 63 44
Эл. почта: normes@ilo.org
Веб-сайт: www.ilo.org

База данных ILOLEX, доступная на веб-сайте МОТ, содержит полные тексты всех конвенций МОТ на английском, французском и испанском языках, а также замечания и доклады, изданные контрольными органами МОТ. В ней также содержатся сведения о ходе ратификации восьми основных конвенций МОТ⁸³.

Подробную информацию об использовании стандартов МОТ для защиты прав меньшинств см. в справочнике L. Swepston, "Labour rights" in *Economic, Social and Cultural Rights: A Guide for Minorities and Indigenous Peoples*, Margot E. Salomon, ed. (Minority Rights Group International, 2005)⁸⁴.

Справочник L. Swepston, "Human Rights Complaint Procedures of the International Labor Organization", in H. Hannum, *Guide to International Human Rights Practice* (Transnational/Nijhoff, 4th ed. 2004) содержит подробное описание процедуры подачи и рассмотрения жалоб в МОТ (размещенное также на веб-сайте www.ilo.org в разделе "Labour standards").

⁸³ См. по адресу www.ilo.org/ilolex/english/index.htm; сведения о ратификации – по адресу www.ilo.org/ilolex/english/docs/declworld.htm (дата посещения обоих адресов – 2 декабря 2012 года).

⁸⁴ См. по адресу www.minorityrights.org/?lid=874 (дата посещения – 2 декабря 2012 года).

ГЛАВА X

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И КУЛЬТУРЫ

Резюме: Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) предпринимает широкий круг исследований, проектов, мероприятий по оказанию технической помощи и других инициатив, которые могут иметь значение для меньшинств в плане защиты их культуры, религии и образования, а также недопущения дискриминации. Особое значение имеет деятельность ЮНЕСКО, направленная на развитие образования, сохранение материального и духовного культурного наследия и борьбу с расизмом, всеми формами дискриминации и нетерпимости. Представители меньшинств могут пользоваться конфиденциальной процедурой ЮНЕСКО для обращения с жалобами на нарушение прав, подпадающих под мандат ЮНЕСКО в области образования, науки, культуры и коммуникации.

Основанная в 1945 году Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) является специализированным учреждением ООН. На сегодняшний день ее членами являются 195 государств; в организации также насчитывается восемь ассоциированных членов. Генеральная конференция государств-членов является высшим органом ЮНЕСКО. Значительная часть работы ЮНЕСКО ведется в сотрудничестве с различными национальными учреждениями, содействующими в выполнении ее программы. Государства-члены создают у себя национальные комиссии, состоящие из представителей их педагогического, научного и культурного сообщества; более 9 000 "ассоциированных школ" помогают формировать у молодых людей такие качества, как терпимость и умение мыслить международными категориями; пропагандой идеалов и деятельности Организации на низовом уровне занимаются около 4 000 клубов, ассоциаций и центров ЮНЕСКО. Официальные связи с ЮНЕСКО поддерживают сотни НПО, а более тысячи неправительственных организаций сотрудничают с ней на нерегулярной основе.

Основная цель ЮНЕСКО заключается в содействии всеобщему миру и безопасности путем развития сотрудничества между странами через образование, науку, культуру и коммуникацию.

ЮНЕСКО и меньшинства

Непосредственное внимание в основных программах ЮНЕСКО уделяется меньшинствам и уважению их прав, закрепленных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, Декларации прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и других соответствующих международных документах. Положения о правах меньшинств содержатся и в других нормообразующих документах ЮНЕСКО, некоторые из которых рассматриваются ниже⁸⁵. Мероприятия, направленные на решение проблем меньшинств, ЮНЕСКО также проводит в рамках своих программ в области образования, общественных наук, культуры, коммуникации и информации.

⁸⁵ См. по адресу http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=23772&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (дата посещения – 3 декабря 2012 года).

Борьба с расизмом, дискриминацией, ксенофобией и нетерпимостью занимает центральное место в мандате ЮНЕСКО с момента ее учреждения. В статье 1 Устава ЮНЕСКО перед Организацией поставлена цель "содействовать укреплению мира и безопасности путем расширения сотрудничества народов в области образования, науки и культуры в интересах обеспечения всеобщего уважения справедливости, законности и прав человека, а также основных свобод, провозглашенных в Уставе Организации Объединенных Наций, для всех народов без различия расы, пола, языка или религии".

Свою приверженность выполнению этого мандата ЮНЕСКО подтвердила, среди прочего, мобилизацией усилий научного сообщества с целью доказать несостоятельность самого понятия "расы". ЮНЕСКО разрабатывает международные документы с изложением нормативных принципов, концепций и универсальных критериев, обосновывающих борьбу с расизмом и дискриминацией и закладывающих основу для ликвидации угроз миру и социальной стабильности. Важнейшим из разработанных ЮНЕСКО документов на эту тему, несомненно, является принятая в 1978 году Декларация о расе и расовых предрассудках⁸⁶, которая стала важной вехой на пути создания международно-правовой базы в данной области и остается для ЮНЕСКО ключевой точкой отсчета в борьбе с расизмом и нетерпимостью.

ЮНЕСКО принимала активное участие в Дурбанской конференции. К ее мандату имеют отношение многие рекомендации Дурбанской декларации и Программы действий, в частности по вопросам образования и просвещения, информации, коммуникации и деятельности СМИ, а также сбора данных и проведения исследований. Наряду с этим к ЮНЕСКО был непосредственно обращен призыв предпринять действия в конкретных областях, связанных с ее уставными задачами.

Дополнительный импульс усилиям ЮНЕСКО по борьбе с расизмом и всеми видами дискриминации придало принятие Организацией в 2003 году Комплексной стратегии борьбы против расизма, дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости⁸⁷.

Образование и меньшинства

Право на образование занимает центральное место в деятельности ЮНЕСКО и теснейшим образом связано с ее уставными задачами. В 1960 году ЮНЕСКО приняла Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования, в которой признается ключевая роль образования в обеспечении равных возможностей для представителей всех расовых, национальных и этнических групп. Эта конвенция стала первым в системе Организации Объединенных Наций юридически обязывающим документом, в котором содержится подробное определение термина "дискриминация": под ним понимается "всякое различие, исключение, ограничение или предпочтение по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, экономического положения или рождения, которое имеет целью или следствием уничтожение или нарушение равенства отношения в области образования...". Конвенция предусматривает принятие государствами безотлагательных мер по улучшению качества образования и прямо увязывает понятие образования с правами человека.

⁸⁶ E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.1, приложение V.

⁸⁷ См. по адресу <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001312/131202e.pdf> (дата посещения – 3 декабря 2012 года).

С точки зрения образования меньшинства относятся к числу наименее благополучных групп населения в мире, и ЮНЕСКО отводит им особое место в своей образовательной программе. В итоге проведенной в 2000 году оценки под девизом "Образование для всех" было предложено множество способов, позволяющих школам обеспечивать потребности учащихся, включая позитивные меры по устранению факторов, затрудняющих прием в школы девочек, организацию двуязычного обучения для детей этнических меньшинств и разнообразные нестандартные подходы к вовлечению в учебный процесс детей, не зачисленных в школы⁸⁸.

ЮНЕСКО также принимает активное участие в осуществлении Всемирной программы образования в области прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 2004 году. ЮНЕСКО выступает за внедрение в системы образования принципов и ценностей прав человека и призывает государства разрабатывать и осуществлять национальные планы действий по развитию общедоступного образования в области прав человека.

ЮНЕСКО подготовила Руководство по вопросам межкультурного образования, призванное облегчить лицам, вырабатывающим политику, понимание ключевых проблем межкультурного образования, с особым акцентом на нуждах меньшинств. В этом руководстве, в основу которого были положены ряд ключевых нормообразующих документов и материалы множества конференций, изложены основные концепции и принципы, из которых следует исходить при разработке политики и мероприятий на будущее.

Вместе с Советом Европы ЮНЕСКО содействует получению базового образования детьми народности рома, подвергаемыми дискриминации не только в вопросах доступа в начальную школу, но и в том, что касается самого характера их школьного обучения.

Мобилизовать усилия многочисленных партнеров ЮНЕСКО позволяет программа "ассоциированных школ" (АСПнет). Во многих школах, участвующих в этой программе, осуществляются собственные проекты по борьбе с дискриминацией, такие как международная кампания АСПнет "Равенство в многообразии".

Общественные науки, права человека и борьба с дискриминацией и нетерпимостью

Стремясь вносить вклад в борьбу с расизмом и дискриминацией, ЮНЕСКО усиливает работу по изучению связи современных форм расизма и дискриминации с некоторыми традиционными ее формами и давними предрассудками. Она исследует процесс конструирования идентичностей в поликультурном и полиэтничном обществе, анализирует потенциально сопутствующие этому явления дискриминации и отчуждения и стремится найти решения, учитывающие многообразие идентичностей. Организация инициирует проведение исследований и привлекает научные круги и общественность к распространению информации о возможном появлении новых форм дискриминации. Особое внимание в рамках этой инициативы уделяется стигматизации и дискриминации, связанным с ВИЧ/СПИДом и новыми эпидемическими заболеваниями.

⁸⁸ См. www.unesco.org/education/efa/efa_2000_assess/index.shtml (дата посещения – 3 декабря 2012 года).

Международная коалиция городов против расизма, дискриминации, ксенофобии и нетерпимости

Город – это пространство, где люди самого разного происхождения и воспитания, принадлежащие к разным религиям, общественным классам, этническим группам и национальностям, живут и работают вместе. В нем может господствовать атмосфера страха, ненависти и дискриминации или же дух открытости, согласия и взаимного уважения. Хотя носителями ответственности и юридических обязательств выступают правительства, города также могут играть важнейшую роль в построении инклюзивного общества.

Именно в связи с этим впервые возникла идея Международной коалиции городов против расизма, дискриминации, ксенофобии и нетерпимости. Данный проект призван содействовать разработке и совершенствованию муниципальной политики большей социальной открытости. При этом поощряется развитие партнерских связей в целях борьбы с дискриминацией и отчужденностью в городах всего мира. Вслед за учреждением шести подобных коалиций в регионах в июне 2008 года было объявлено о создании Международной коалиции. Она дает городским администрациям возможность обмениваться опытом и знаниями, учиться друг у друга, совместно оценивать результаты проводимой политики и договариваться о совместных действиях.

Молодежь

Энергия и увлеченность, свойственные молодым, должны, по мнению ЮНЕСКО, служить важнейшим фактором позитивных перемен, особенно когда речь идет о противодействии любым формам дискриминации. Стратегия Организации в области работы с молодежью и в интересах молодежи разработана на основе Всемирной программы действий, касающихся молодежи, до 2000 года и на последующий период, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1995 году. Для содействия участию молодежи в выработке политики на различных уровнях каждые два года проводится Молодежный форум ЮНЕСКО с участием представителей разных регионов мира. Седьмой Молодежный форум ЮНЕСКО, состоявшийся в 2011 году, был посвящен теме "Молодежь как движущая сила преобразований".

Программа МОСТ

Исследовательская программа МОСТ (Управление социальными преобразованиями), разработанная и осуществляемая под руководством Сектора социальных наук ЮНЕСКО, содействует проведению международных сравнительных исследований в области социологии. Первоочередное внимание в рамках МОСТ уделяется изучению характера перемен в обществах, характеризующихся многообразием культур и этнического состава, а также сложным переплетением проблем образования, культуры и религии, самобытности и человеческих потребностей, демократического управления, преодоления конфликтов и достижения согласия. Такие исследования должны помочь в разработке политики, способствующей уравниванию этнических групп в гражданских правах, а также предотвращению и урегулированию межэтнических конфликтов. В многочисленных проектах, реализованных или осуществляемых по линии МОСТ, затрагиваются социально-политические аспекты международной миграции и вопросы, связанные с растущим этнокультурным многообразием⁸⁹.

⁸⁹ См. по адресу www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/social-transformations/most-programme (дата посещения – 3 декабря 2012 года).

Культура и меньшинства

Культурное наследие

Согласно определению, данному в Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 год), "культурным наследием" считаются памятники, архитектурные ансамбли или достопримечательные места, представляющие ценность с точки зрения истории, эстетики, археологии, науки, этнологии или антропологии. Под "природным наследием" понимаются имеющие выдающуюся ценность физические, биологические и геологические образования, такие как ареалы подвергающихся угрозе исчезновения видов животных и растений и природные зоны, имеющие научную или эстетическую ценность, либо важные с точки зрения их сохранения. Каждая страна, ратифицирующая Конвенцию, обязуется сохранять на своей территории такие места, некоторые из которых могут быть признаны объектами всемирного наследия. В этом случае их сохранение для будущих поколений становится коллективной обязанностью всего международного сообщества.

За соблюдением Конвенции следит Комитет по всемирному наследию, который собирается ежегодно для обсуждения всех вопросов, связанных с ее осуществлением. Он также принимает решения о внесении в Список всемирного наследия новых объектов. Некоторые природные и культурные памятники, включенные в этот список, расположены в регионах компактного проживания меньшинств – например, азиатская культура рисоводства и террасированные ландшафты, созданные для нее народом ифугао на Филиппинах, или древний город Лицзян народности наси в Китае. ЮНЕСКО поощряет участие меньшинств в определении объектов, которые могут быть предложены правительствами соответствующих стран для внесения в Список всемирного наследия⁹⁰.

За дополнительной информацией следует обращаться по адресу:

World Heritage Centre
UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 Paris 07SP
France

Эл. почта: whc-info@unesco.org
Веб-сайт: whc.unesco.org

Духовное культурное наследие

С 1989 года ЮНЕСКО осуществляет защиту "духовного культурного наследия" в соответствии с Рекомендацией ЮНЕСКО о защите традиционной культуры и фольклора. Духовное культурное наследие включает устные формы культурного наследия, языки, исполнительские искусства и праздничные обряды, ритуалы и обычаи, связанные с повседневной жизнью, системы знаний, а также верования, связанные с природой, и традиционные способы взаимодействия с ней. Для многих культур, и особенно для меньшинств и коренного населения, духовное культурное наследие служит важным источником их самобытности.

За время осуществления принятой в 1993 году Программы сохранения и пропаганды духовного наследия ЮНЕСКО проводила множество мероприятий, охватывавших различные аспекты духовного культурного наследия меньшинств в Азии, Африке и Тихоокеанском регионе; некоторые из них еще не завершены. В настоящее время

⁹⁰ См. по адресу <http://whc.unesco.org/en/committee> (дата посещения – 3 декабря 2012 года).

ЮНЕСКО также изучает вопрос о целесообразности разработки нового нормообразующего документа, направленного на защиту духовного культурного наследия.

За последние годы ЮНЕСКО приняла две важные конвенции, касающиеся поддержки культурных прав меньшинств. Принятая в 2003 году Конвенция ЮНЕСКО об охране нематериального культурного наследия предусматривает соответствующие гарантии и меры по привлечению внимания к обычаям, формам представления и выражения, знаниям и навыкам – а также связанным с ними инструментам, предметам, артефактам и культурным пространствам – признанным сообществами, группами и, в некоторых случаях, отдельными лицами в качестве части их культурного наследия. Конвенция предусматривает учреждение фонда и систему учета репрезентативных объектов наследия и объектов, находящихся под угрозой. В ее статье 15 говорится о необходимости всестороннего охвата сообществ и других сторон, занимающихся созданием и сохранением такого наследия, и их активного участия в управлении им.

Принятая в 2005 году Конвенция ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения призывает государства к интеграции культуры в качестве одного из стратегических элементов в национальную и международную политику развития и к принятию мер для охраны и поощрения разнообразия форм культурного самовыражения в пределах своей территории. В ней подчеркивается необходимость признания равного достоинства и уважения всех культур, включая культуры лиц, принадлежащих к меньшинствам, а также свободы создавать, производить, распространять и распределять традиционные формы культурного самовыражения и иметь доступ к ним; государствам предлагается создавать для этого благоприятные условия. В преамбуле Конвенции признается важное значение жизнеспособности культур, в том числе для лиц, принадлежащих к меньшинствам и коренным народам. Аналогичным образом, в пункте 3 статьи 2 вновь подтверждается равное достоинство культур, с особым упоминанием о культурах меньшинств и коренных народов.

Поощрение межкультурного диалога

ЮНЕСКО как ведущее учреждение в рамках принятой Организацией Объединенных Наций в 2001 году Глобальной повестки дня для диалога между цивилизациями⁹¹ стремится теснее увязать между собой принципы культурного многообразия и межкультурного диалога. Свои программы по развитию диалога между культурами и религиями она использует для содействия лучшему пониманию условий, необходимых для систематического учета принципов культурного многообразия и межкультурного диалога при выработке политики устойчивого развития, а также для поиска объединяющих ценностей перед лицом новых вызовов, обусловленных культурным многообразием в контексте глобализации.

Все большую важность приобретают мероприятия, посвященные Всемирному дню культурного многообразия в интересах диалога и развития, провозглашенному Генеральной Ассамблеей и отмечаемому 21 мая каждого года. Проводимые под эгидой ЮНЕСКО, они помогают глубже осознавать ценности мультикультурализма и приобретать тем самым навыки более гармоничного "общения".

Средства массовой информации и коммуникации

Широта аудитории и эффективность воздействия средств массовой информации и коммуникации позволяют им играть первостепенную роль в защите прав человека и борьбе с дискриминацией. Эффективная журналистика должна быть общедоступной,

⁹¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи 56/6.

адекватно отражать структуру, мнения и настроения общества в целом и быть подотчетной ему. Соответственно, журналистам следует работать с источниками информации, выражающими все разнообразие идей, точек зрения и жизненного опыта, представленное в их аудитории. ЮНЕСКО поощряет разнообразие новостного вещания и поддерживает в этих целях как инициативы по подготовке кадров (включая, например, обучение проведению журналистских расследований по тематике прав человека и многообразия), так и подготовку для журналистов соответствующих пособий (таких, как "Освещение многообразия в СМИ").

Сеть "Сила мира" была создана ЮНЕСКО в качестве самостоятельной мультимедийной информационно-технической платформы. Она функционирует на основе устойчивой бизнес модели некоммерческого характера и предназначена для распространения информационных материалов, подготавливаемых на местном уровне и транслируемых через сеть сотрудничающих между собой теле- и радиоканалов, операторов спутникового вещания и сотовой связи, а также Интернет провайдеров⁹².

Процедура рассмотрения жалоб на нарушения прав человека

Деятельность ЮНЕСКО в области прав человека носит в основном скорее пропагандистский, чем правозащитный характер; тем не менее, начиная с 1978 года в Организации действует процедура рассмотрения сообщений (жалоб) о нарушениях прав человека⁹³. Эта процедура является конфиденциальной и распространяется только на такие нарушения, рассмотрение которых входит в компетенцию ЮНЕСКО, т.е. на нарушения прав человека в области образования, науки, культуры и информации. Многие проблемы меньшинств непосредственно связаны с вопросами языка, культуры и образования, и доказать принадлежность этих вопросов к сфере компетенции ЮНЕСКО должно быть сравнительно несложно.

Отдельные лица, группы лиц и НПО могут представлять в ЮНЕСКО сообщения, касающиеся нарушений прав человека, независимо от того, являются ли потерпевшими сами авторы этих сообщений или они лишь располагают "достоверными сведениями" о таких нарушениях. Теоретически подаваемые жалобы могут касаться любой страны, однако на практике рассматриваются сообщения в отношении стран, являющихся членами ЮНЕСКО.

Сообщения следует направлять по адресу:

Director of the Office of International Standards and Legal Affairs
UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 Paris 07
France

В первоначальном письме, которое должно быть составлено на одном из рабочих языков ЮНЕСКО (т.е. на английском или французском), кратко излагается существо жалобы. После его получения секретариат ЮНЕСКО направляет автору для заполнения формуляр официального сообщения, которое затем препровождается соответствующему государству. Копия заполненного формуляра может быть приложена и к первоначальному письму.

⁹² См. http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=28488&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (дата посещения – 3 декабря 2012 года).

⁹³ 104 EX/Decision 3.3. См. http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=27969&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (дата посещения – 3 декабря 2012 года).

Сообщения рассматриваются при закрытых дверях Комитетом по конвенциям и рекомендациям при Исполнительном совете; этот комитет состоит из представителей правительств и обычно собирается два раза в год. В процессе рассмотрения сообщения Комитет предлагает соответствующему государству представить информацию или ответить на вопросы относительно приемлемости данного сообщения или по его содержанию.

Поскольку Комитет не является международным трибуналом, он стремится урегулировать проблему в духе сотрудничества, диалога и взаимопонимания. Его цель заключается в том, чтобы решить вопрос ко всеобщему удовлетворению, а не в том, чтобы просто определить, имело ли место нарушение прав. По каждому рассмотренному сообщению Комитет представляет Исполнительному совету конфиденциальный отчет, включающий любые возможные решения или рекомендации; решения Комитета также доводятся до сведения автора и правительства соответствующего государства.

Генеральный директор ЮНЕСКО с давних пор наделен правом выступать в защиту потерпевших, которое предоставлено ему Генеральной конференцией⁹⁴. Таким образом, он имеет возможность лично поднимать гуманитарные вопросы от имени лиц, которые, как утверждается, стали жертвами нарушений прав человека, относящихся к сфере компетенции ЮНЕСКО, и дела которых требуют безотлагательного рассмотрения⁹⁵.

Контакты и дополнительная информация

Адрес для связи с ЮНЕСКО:

Struggle against Discrimination and Racism Section
Division of Human Rights, Human Security and Philosophy
Social and Human Sciences Sector
UNESCO
1 Rue Miollis
75732 Paris
France

Факс: 33 1 45 68 57 23

⁹⁴ См., в частности, резолюцию 12.1 девятнадцатой сессии Генеральной конференции.

⁹⁵ Роль Генерального директора в этом отношении была признана в пунктах 8 и 9 решения Исполнительного совета 104 EX/Decision 3.3 (см. сноску 100).

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ

РЕГИОНАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ

Там, где для поощрения и защиты прав меньшинств существуют региональные механизмы, именно их и следует в первую очередь использовать поборникам прав меньшинств. Органы регионального уровня, как правило, занимаются в первую очередь вопросами, наиболее актуальными для жителей данного региона, – например, проблемами рома в Европе или лиц африканского происхождения в Северной и Южной Америке; кроме того, эти органы зачастую легкодоступны для защитников прав меньшинств и НПО.

В главах XI–XV приводится информация о наиболее крупных региональных структурах в Африке, Европе и на американском континенте, которая, впрочем, не претендует на исчерпывающий характер.

Что касается международных механизмов, действующих в Азии, на Ближнем Востоке и в Северной Африке, то основная поддержка прав меньшинств в этих регионах по-прежнему исходит от глобальных учреждений, рассмотренных в частях I и II настоящего *Руководства*. В то же время следует вкратце упомянуть о трех региональных учреждениях и механизмах, способных играть полезную роль в поощрении и защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам.

Среди субрегиональных межправительственных структур Азии можно выделить две организации, в деятельности которых присутствуют правозащитные компоненты: это Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК).

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии

В ноябре 2007 года государства–члены АСЕАН подписали ее Устав, в котором изложены цели и принципы Ассоциации⁹⁶. Хотя этот устав и не является правозащитным договором, в нем указано, что одной из целей АСЕАН является "поощрение и защита прав человека и основных свобод" (пункт 7 статьи 1), а также что государства–члены будут в своих действиях руководствоваться принципом "уважения основных свобод, поощрения и защиты прав человека и поощрения социальной справедливости" (пункт 2 i) статьи 2). О меньшинствах в Уставе прямо не упоминается, однако в число принципов АСЕАН включено "уважение к различным культурам, языкам и религиям народов АСЕАН, с акцентом на их общих ценностях и под знаком единства в условиях многообразия" (пункт 2 1) статьи 2).

Согласно статье 14 Устава в 2009 году была учреждена Межправительственная комиссия АСЕАН по правам человека (МКАПЧ)⁹⁷. Она призвана действовать главным образом методами пропаганды и убеждения, придерживаясь "конструктивного и неконфронтационного подхода" (пункт 4 статьи 2) и исходя из принципа "невмешательства во внутренние дела государств–членов АСЕАН" (пункт 1 b) статьи 2). Комиссии надлежит "поощрять права человека в региональном контексте, учитывая национальные и региональные особенности и взаимное уважение историко-культурных и религиозных различий и принимая во внимание необходимый баланс между правами и

⁹⁶ Бруней-Даруссалам, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Малайзия, Мьянма, Сингапур, Таиланд и Филиппины.

⁹⁷ См. по адресу www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf (дата посещения – 3 декабря 2012 года).

обязанностями" (пункт 4 статьи 1). Она должна "поддерживать международные стандарты прав человека, установленные во Всеобщей декларации прав человека, Венской декларации и Программе действий, а также международных документах по правам человека, участниками которых являются государства–члены АСЕАН" (пункт 6 статьи 1).

Кроме того, мандат Комиссии предусматривает, в частности:

- разработку Декларации прав человека АСЕАН;
- повышение общественной осведомленности о правах человека;
- содействие созданию потенциала, оказание консультативных услуг и технической помощи;
- подготовку тематических исследований;
- получение от государств–членов АСЕАН информации по вопросам поощрения и защиты прав человека.

Комиссия заседает в течение не менее 10 дней в год и представляет Советанию министров иностранных дел АСЕАН ежегодный доклад. Она не наделена полномочиями по расследованию случаев нарушения прав человека; вместе с тем к первой сессии Комиссии НПО подготовили доклады о нарушениях этих прав и выступили в ходе нее с официальными заявлениями. Защитники прав меньшинств должны иметь возможность связаться с членами Комиссии (в состав которой входят представители правительств, а не независимые эксперты) через министерства иностранных дел своих стран, либо через Секретариат АСЕАН по следующему адресу:

The ASEAN Secretariat
70A Jl. Sisingamangaraja
Jakarta 12110
Indonesia

Тел.: 62 21 726 29 91; 62 21 724 33 72
Факс: 62 21 739 82 34; 62 21 724 35 04
Веб-сайт: www.asean.org

Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии

Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК) ставит своей целью содействие экономическому росту и развитию в Южноазиатском регионе. Устав СААРК не содержит упоминаний о правах человека. В то же время вопросы прав человека затрагиваются в ряде договоров, заключенных в рамках СААРК, которая также приняла в 2004 году свою Социальную хартию⁹⁸.

Изложенные в Социальной хартии принципы, цели и задачи заключаются, среди прочего, в том, чтобы "обеспечивать терпимость, плюрализм и ненасильственный и недискриминационный подход к разнообразию внутри общества и между странами" (пункт 2 vii) статьи 2); "обеспечить, чтобы лица и группы, находящиеся в неблагоприятном, маргинальном или уязвимом положении, были охвачены процессом социального развития" (пункт 29 xi) статьи 2); и "поощрять всеобщее уважение, соблюдение и защиту прав человека и основных свобод для всех" (пункт 2 xii) статьи 2). При этом Социальная хартия не предусматривает учреждение какого-либо органа, призванного следить за выполнением ее положений.

⁹⁸ См. по адресу www.saarc-sec.org/areaofcooperation/detail.php?activity_id=7 (дата посещения – 3 декабря 2012 года).

Арабская хартия прав человека

Новая редакция Арабской хартии прав человека, принятая в 2004 году под эгидой Лиги арабских государств, вступила в силу в марте 2008 года после ее ратификации Алжиром, Бахрейном, Иорданией, Ливией, Объединенными Арабскими Эмиратами, Палестинской администрацией и Сирийской Арабской Республикой. С тех пор ее также ратифицировали Йемен, Катар и Саудовская Аравия.

Хартия обязывает каждое государство-участник обеспечивать всем лицам в пределах его юрисдикции право пользоваться установленными в ней правами "без различия по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религиозных убеждений, мнений, взглядов, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или физической либо психической инвалидности" (пункт 1 статьи 3). Статья 25 (воспроизводящая положения статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах) требует, чтобы "лицам, принадлежащим к меньшинствам, не отказывалось в праве пользоваться своей культурой, говорить на родном языке и исповедовать свою религию. Порядок осуществления этих прав регулируется законом". Хотя в Хартии не дается определения меньшинств, согласно ее статье 43 "ничто в настоящей Хартии не может быть понято или истолковано как ущемляющее права и свободы... провозглашенные в международных и региональных документах по правам человека, принятых или ратифицированных государствами-участниками, включая права женщин, права ребенка и права лиц, принадлежащих к меньшинствам".

Хартия предусматривает учреждение (пункт 1 статьи 45) Арабского комитета по правам человека – контрольного органа, состоящего из независимых экспертов и уполномоченного рассматривать вопросы соблюдения принципов Хартии государствами-участниками. Статья 48 обязывает государства-участники представлять Комитету периодические доклады о принятых ими мерах по осуществлению закрепленных в Хартии прав. Она также предусматривает публикацию и широкое распространение докладов, замечаний и рекомендаций Комитета.

ГЛАВА XI

ПРАВООЩРАТНАЯ СИСТЕМА АФРИКАНСКОГО СОЮЗА

Резюме: Африканская хартия прав человека и прав народов представляет собой региональный документ, составленный с учетом истории, ценностей, традиций и опыта развития народов Африки. Сочетание африканских ценностей с международными нормами достигается в ней путем не только утверждения признанных на международном уровне прав личности, но и провозглашения коллективных прав и индивидуальных обязанностей. В настоящей главе перечисляются те из закрепленных в Хартии прав, которые представляют особый интерес для меньшинств, а также говорится о деятельности основного надзорного органа, учрежденного в соответствии с Хартией, – Африканской комиссии по правам человека и правам народов. Хотя в африканской системе защиты прав человека нет специального учреждения, отвечающего за права меньшинств, подход Комиссии к проблемам меньшинств является весьма широким. Дополнением к работе Комиссии служит деятельность временного Африканского суда по правам человека и народов, на смену которому должен прийти Африканский суд по правам человека.

Африканский союз

В 2002 году Организация африканского единства, учрежденная в 1963 году в качестве регионального органа, главная задача которого заключалась в искоренении колониализма на континенте, была преобразована в Африканский союз⁹⁹. Членами Африканского союза являются почти все 54 государства африканского континента, за исключением Марокко. Деятельность его предшественницы – Организации африканского единства – была сосредоточена главным образом в сфере межгосударственных отношений и преследовала в основном цели сохранения государственного суверенитета и территориальной целостности стран в их колониальных границах. Задачи, поставленные в Учредительном акте Африканского союза, идут значительно дальше. Одна из них – "поощрять и защищать права человека и народов" в соответствии с Африканской хартией прав человека и народов и другими соответствующими правозащитными документами (статья 3 h)). Еще одним существенным отличием от мандата Организации африканского единства является то, что Африканский союз наделен правом "вмешиваться в дела государства-члена... в связи с серьезными обстоятельствами, а именно военными преступлениями, геноцидом и преступлениями против человечности" (статья 4 h)).

Африканская хартия прав человека и народов

Африканская хартия прав человека и народов, именуемая также Банжунской хартией, была принята африканскими государствами-членами Организации африканского единства в 1981 году и вступила в силу пятью годами позже. Следует отметить, что новым элементом, отличающим ее от других региональных документов по правам человека, является особый акцент на правах "народов". Хотя в Хартии отсутствуют прямые упоминания о меньшинствах, ее положения о защите прав народов трактуются Африканской комиссией

⁹⁹ Акт об учреждении Африканского союза был принят главами государств и правительств стран-членов Организации африканского единства в июле 2002 года и вступил в силу 26 мая 2001 года.

как предусматривающие защиту меньшинств, о чем будет сказано ниже. Кроме того, Хартия, как и другие международные правозащитные документы, содержит целый ряд положений, имеющих особое значение для лиц, принадлежащих к меньшинствам.

Как права личности, так и права народов охватываются общими положениями, содержащимися в статьях 1, 2 и 26.

Статья 1 гласит, что "государства-члены Организации африканского единства, подписавшие настоящую Хартию, признают права, обязанности и свободы, провозглашенные в ней, и предпринимают законодательные или иные меры для их осуществления".

Статья 2 устанавливает, что "каждый человек имеет право пользоваться правами и свободами, признаваемыми и гарантируемыми настоящей Хартией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, этнической принадлежности, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства".

Статья 26 провозглашает, что "государства-участники настоящей Хартии обязаны гарантировать независимость суда и разрешают учреждение и улучшение соответствующих национальных институтов, призванных развивать и защищать права и свободы, гарантированные настоящей Хартией".

Права личности

Статья 3 предусматривает, что все люди равны перед законом и имеют право на равную защиту закона.

Статья 7 гарантирует право на справедливое судебное разбирательство. В этой связи Африканской комиссией по правам человека и народов было вынесено решение о защите языкового меньшинства в двуязычном государстве. Комиссия постановила, что "поскольку не все граждане свободно владеют обоими языками, долгом государства является обеспечить, чтобы обвиняемым, не владеющим языком, на котором ведется судопроизводство, предоставлялись услуги переводчика. Непредоставление таких услуг является нарушением права на справедливое судебное разбирательство"¹⁰⁰.

Статья 8 закрепляет право свободного отправления религиозных обрядов. Это положение было применено Комиссией для защиты христианского меньшинства в Судане; при этом было отмечено, что государство нарушило право заявителей на отправление религиозных обрядов, поскольку немусульманам отказывали в праве вести религиозные проповеди и строить храмы, а также подвергали их притеснениям, произвольным арестам и высылке¹⁰¹.

Статья 12 гарантирует право на свободу передвижения и выбор местожительства на территории государства; право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну, а также право искать убежища. Кроме того, она запрещает массовую высылку лиц, не являющихся гражданами, "направленную против национальных, расовых, этнических или религиозных групп".

Статья 13 (пункт 3) гарантирует равное право доступа к общественным фондам и услугам.

Статья 17 (пункт 2) гласит, что каждый человек "может свободно принимать участие в культурной жизни своего общества", а в пункте 3 статьи 17 говорится, что "развитие и охрана моральных и традиционных ценностей, признанных обществом, являются

¹⁰⁰ Communication No. 266/2003, *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Cameroon* (2009).

¹⁰¹ Communications Nos. 48/90, 50/91, 52/91 and 89/93 *Amnesty International and Others v. Sudan* (1999).

обязанностью государства". Излагая свое толкование этого положения, Комиссия отметила, что "язык является неотъемлемой структурной составляющей культуры, более того, ее важнейшей опорой и основным средством выражения. Пользование языком обогащает личность и позволяет ей принимать активное участие в жизни и деятельности общества. Отказать человеку в таком участии – значит по сути лишить его индивидуальности"¹⁰².

В руководстве, изданном Комиссией в помощь государствам при подготовке их периодических докладов (подробнее об этом см. ниже), правительствам предлагается представлять информацию о "мерах и программах, направленных на пропаганду и освоение культурного наследия национально-этнических общин и меньшинств, а также групп коренного населения"¹⁰³. Применительно к праву на образование, закрепленному в пункте 1 статьи 17 Хартии, пункт 47 е) руководства обращает внимание государств на их обязанность отчитываться о проделанной работе по "содействию взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми, этническими и религиозными группами", а также о мерах, принятых в интересах специфических групп, включая "детей, принадлежащих к языковым, расовым, религиозным или иным меньшинствам, а также детей, принадлежащих к группам коренного населения, если это применимо".

Права народов

В Африканской хартии предусмотрен ряд коллективных прав, закрепляемых за "народами". Как показывает обзор решений и документов, принятых Комиссией, под "народами" Комиссия понимает поддающиеся идентификации этнические общины; при этом ни в одном из дел, касавшихся прав народов, она пока не проводила различия между меньшинствами и коренными народами.

Статья 19 гласит, что "все народы равны; они пользуются равным уважением и имеют равные права. Ничто не может оправдать господство одного народа над другим". В руководстве по подготовке докладов применительно к статье 19, в частности, говорится, что государства должны сообщать информацию о "конституционных и законодательных нормах, направленных на защиту различных сегментов национальной общности", и упоминается о "мерах предосторожности, принимаемых для пресечения любых тенденций к господству одного народа над другим, от которых предостерегает данная статья". В связи с утверждениями о дискриминации, практикуемой по отношению к некоторым группам населения Мавритании, Комиссия отметила, что "случаи нарушений, о которых говорится в поступивших сообщениях, связаны с вопросом о господстве одной группы населения над другой", подтвердив тем самым, что используемое в Хартии понятие "народов" распространяется на различные группы населения одного и того же государства. По существу данного дела Комиссия сочла имевшуюся у нее информацию недостаточной для вывода о нарушении статьи 19.

Статья 20 провозглашает право всех народов на существование и их "неоспоримое и неотъемлемое право на самоопределение. Они свободно определяют свой политический статус и осуществляют свое экономическое и социальное развитие в соответствии

¹⁰² Communications Nos. 54/91, 61/91, 98/93, 164/97-196/97 and 210/98, *Malawi African Association and Others v. Mauritania* (2000).

¹⁰³ Guidelines for National Periodic Reports, размещено по адресу: www.chr.up.ac.za/images/files/documents/ahrdd/theme02/african_commission_resolution_13.pdf (дата посещения – 13 декабря 2012 года). На двадцать третьей регулярной сессии Африканской комиссии в апреле 1998 года была принята новая редакция руководства, существенно упрощенная по сравнению с данной, первоначальной версией. Статус этих двух вариантов текста по отношению друг к другу до сих пор неясен, однако следует исходить из того, что на сегодняшний день руководство действует в упрощенной редакции.

с политикой, которую они свободно избрали". В пункте 2 статьи 20 говорится, что "колониальные или угнетенные народы имеют право на освобождение от уз господства любыми средствами, признанными международным сообществом". Применительно к статье 20 руководство по подготовке докладов поясняет, что "всем общинам разрешается всесторонне участвовать в политической деятельности и предоставляются равные возможности участия в экономической жизни страны – и то, и другое в соответствии с их самостоятельным выбором".

Африканская комиссия принимает к рассмотрению жалобы отдельных общин, отстаивающих свое право на самоопределение. В 1992 году Конгресс народов Катанги обратился с требованием о признании независимости провинции Катанга, входившей в состав (тогдашнего) Заира. Хотя Комиссия и не обнаружила каких-либо нарушений прав, предусмотренных Хартией, в своем решении она признала население Катанги народом, составляющим отдельную группу населения государства Заир. В решении Комиссии говорилось, что "в отсутствие конкретных доказательств нарушений прав человека, масштабы которых могли бы поставить под вопрос сохранение территориальной целостности Заира, а также доказательств того, что народу Катанги отказывают в праве на участие в управлении страной, гарантированном в пункте 1 статьи 13 Африканской хартии, Комиссия считает, что Катанга должна избрать для себя форму самоопределения, совместимую с суверенитетом и территориальной целостностью Заира"¹⁰⁴. Свою трактовку понятия "народ" Комиссия дополнительно уточнила в решении, принятом ею в 2009 году по обращению жителей южного Камеруна, требовавших признать за ними право на самоопределение в качестве "отдельного и самостоятельного народа". Комиссия согласилась с тем, что "народ южного Камеруна может на законных основаниях считаться "народом". Помимо присущих жителям южного Камеруна индивидуальных прав, они обладают особой самобытностью, требующей наделения их определенными коллективными правами... Комиссия считает, что "жители южного Камеруна" имеют основания именоваться "народом", поскольку они обладают многочисленными особенностями и объединяющими признаками, включая общую историю, языковые традиции, территориальную общность и политические взгляды. Что еще более важно, они сами осознают себя как народ, обладающий собственной самобытностью. Самобытность есть имманентное свойство народа. Другие народы могут признавать или не признавать ее как таковую, но не вправе отрицать ее". По аналогии с решением, касавшимся Катанги, Комиссия постановила, что в отсутствие доказательств массовых нарушений прав человека, гарантированных Хартией, народ южного Камеруна не имеет права на отделение и может избрать такой вариант самоопределения – федерацию, конфедерацию, местную автономию или самоуправление – который не будет противоречить сохранению суверенитета и территориальной целостности государства¹⁰⁵.

Статья 21 утверждает право народов свободно распоряжаться своим национальным богатством и природными ресурсами. В еще одном решении, принятом в 2009 году в связи с принудительным выселением общины эндороис с исконно принадлежавших ей земель, Комиссия констатировала нарушение как статьи 21, так и статьи 22 Хартии. Она указала, что "народ, компактно проживающий в том или ином регионе государства, может при защите своих прав ссылаться на статью 21". Комиссия постановила, что "эндороис имеют право свободно распоряжаться своим достоянием и природными ресурсами на основе

¹⁰⁴ Communication No. 75/92, *Katangese Peoples' Congress v. Zaire* (1995).

¹⁰⁵ Communication No. 266/2003, *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Cameroon* (2009).

консультаций с государством-ответчиком", на которое "возлагается ответственность за создание благоприятных условий для развития народа"¹⁰⁶.

Статья 22 провозглашает право народов на экономическое, социальное и культурное развитие "с должным учетом своей свободы и самобытности и при равноправном доступе к общему наследию человечества".

Статья 23 закрепляет право народов на мир и безопасность.

Статья 24 устанавливает, что "все народы имеют право на общее удовлетворительное состояние окружающей среды, благоприятствующее их развитию". В решении, касавшемся общины огони в Нигерии, Комиссия постановила, что "право на общее удовлетворительное состояние окружающей среды... требует от государства принятия разумных мер предосторожности и иных мер для предотвращения загрязнения и деградации окружающей среды, содействия ее сохранению и обеспечения экологически устойчивого развития и использования природных ресурсов", что должно включать "заблаговременное изучение экологических и социальных последствий любого крупного промышленного проекта, проведение надлежащего мониторинга и предоставление информации общинам, подвергающимся воздействию опасных веществ и видов деятельности, а также предоставление людям возможности высказывать свои соображения и участвовать в принятии решений по проектам, затрагивающим их общины"¹⁰⁷.

Африканская комиссия по правам человека и народов

Африканская комиссия по правам человека и народов наблюдает за выполнением положений Африканской хартии. Она состоит из 11 членов, "избираемых из числа африканцев, пользующихся самой высокой репутацией морально чистых, честных и беспристрастных людей, компетентных в вопросах прав человека и народов". Члены Комиссии выступают в личном качестве, что должно обеспечить независимое исполнение ими своих функций. Они избираются участниками Совещания глав и правительств стран Африканского союза на шесть лет с возможностью продления полномочий на новый срок.

Африканская комиссия дважды в год собирается на очередные сессии продолжительностью по 15 дней каждая, проводимые в ее штаб-квартире в Банжуле, Гамбия, или на территории другого государства-участника по его приглашению. По требованию своих членов или председателя Комиссии Африканского союза она также может проводить внеочередные сессии.

Круг полномочий Африканской комиссии в целом определен в статье 45 Хартии. Он включает поощрение прав человека путем проведения исследований и изучения соответствующих проблем, организацию семинаров и распространение информации, доведение своих мнений и рекомендаций до сведения правительств, формулирование и установление принципов и норм, на основе которых африканские правительства могут разрабатывать свое законодательство, толкование положений Хартии и обеспечение провозглашенных в Хартии прав человека и народов.

Защитники прав меньшинств должны иметь возможность поднимать соответствующие вопросы на сессиях Комиссии, а также путем представления официальных сообщений в соответствии с Хартией. Информационно-пропагандистские функции Комиссии также

¹⁰⁶ Communication No. 276/2003, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya* (2009).

¹⁰⁷ Communication No. 155/96, *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria* (2001).

открывают многочисленные возможности для ведения разъяснительной работы и распространения информации о правах меньшинств и общих правах человека, имеющих особое значение для представителей меньшинств.

Информационно-пропагандистская деятельность

Информационно-пропагандистская деятельность – одна из основных функций, возложенных на Африканскую комиссию: ее члены представляют на каждой сессии индивидуальные отчеты о своих инициативах по пропаганде прав человека в различных африканских странах, которыми им поручено заниматься. Эту задачу Комиссия выполняет путем направления своих членов в разные государства для распространения информации о роли Африканской комиссии и участия в семинарах по ознакомлению с положениями Хартии и других важнейших документов по правам человека, действующих в Африке¹⁰⁸. Для выполнения своих информационно-пропагандистских функций и проведения конкретных мероприятий по актуальным темам Комиссия использует и другие механизмы, включая специальных докладчиков и рабочие группы. В настоящее время при Комиссии действуют специальные докладчики по пенитенциарным учреждениям и условиям содержания под стражей, по делам беженцев, просителей убежища, мигрантов и внутренне перемещенных лиц, по положению правозащитников, по правам женщин и по вопросам свободы выражения мнений и доступа к информации. Комиссия также учредила комитет по предупреждению пыток и рабочие группы по проблеме смертной казни и по добывающим отраслям промышленности, окружающей среде и нарушениям прав человека. О двух рабочих группах, потенциально представляющих особый интерес для меньшинств, говорится ниже.

Рабочая группа экспертов по проблемам коренного населения/коренных общин в Африке была учреждена в 2000 году; ее мандатом предусмотрены "изучение концепции коренных народов в общинах в Африке", "анализ последствий применения Африканской хартии прав человека и народов [для] благополучия коренных общин, особенно в отношении права на равенство (статьи 2 и 3), права на уважение достоинства (статья 5), защиты от господства (статья 19), самоопределения (статья 20) и содействия развитию культуры и самобытности (статья 22)"; а также "рассмотрение соответствующих рекомендаций в отношении контроля за соблюдением и защиты прав коренных общин"¹⁰⁹. При последующем возобновлении мандата группы в него были включены сбор информации о нарушениях прав человека коренных народов, проведение поездок в страны (с разрешения их правительств) и выработка рекомендаций о надлежащих мерах по предупреждению и устранению нарушений прав человека коренных народов¹¹⁰.

Во всеобъемлющем докладе Рабочей группы, представленном Комиссии в 2003 году, рассматривается ситуация с правами человека коренных народов в Африке, дается анализ положений Африканской хартии и решений, принимавшихся Комиссией, на предмет трактовки понятия "народы" и устанавливаются критерии для проведения

¹⁰⁸ К числу основных документов по правам человека, действующих в Африке, относятся Африканская хартия прав человека и народов, Африканская хартия о правах и благосостоянии ребенка, Протокол к Африканской хартии о правах человека и народов, касающийся учреждения Африканского суда по правам человека и народов, и Протокол к Африканской хартии прав человека и народов о правах женщин в Африке (Мапутский протокол).

¹⁰⁹ Resolution on the Rights of Indigenous Populations/Communities in Africa adopted at the 28th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Cotonou, Benin, 6 November, 2000.

¹¹⁰ Resolution on the adoption of the Report of the African Commission's Working Group on Indigenous Populations/Communities adopted at the 34th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Banjul, the Gambia, 20 November, 2003.

различия между меньшинствами и коренными народами. В докладе отмечается, что "основная, принципиальная разница между правами меньшинств и правами коренных народов заключается в том, что права меньшинств выражены в форме индивидуальных прав, тогда как права коренных народов носят коллективный характер. К числу особых прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, относятся право на собственную культуру, право исповедовать свою религию, использовать свой родной язык, создавать собственные организации, участвовать в общегосударственных делах и т.д. Эти права могут осуществляться лицами, принадлежащими к меньшинствам, как индивидуально, так и совместно с другими представителями данного меньшинства"¹¹¹. Комиссия также подчеркнула значение Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, отметив в изданном ею в 2007 году коммюнике, что "эта декларация станет для Африканской комиссии ценнейшим инструментом и точкой отсчета в ее усилиях, направленных на поощрение и защиту прав коренных народов на африканском континенте"¹¹².

Несмотря на столь гибкий подход к понятию "коренного" населения, Рабочая группа по-прежнему занимается не столько правами меньшинств как таковыми, сколько проблемами коренных народов. Учитывая, что для меньшинств может иметь значение иной набор прав, некоторые организации, предоставляющие их интересы, выступили с призывом к созданию отдельного форума для рассмотрения специфических проблем меньшинств.

Рабочая группа по экономическим, социальным и культурным правам была учреждена в конце 2004 года; ей было поручено подготовить проект принципов и руководящих положений, касающихся экономических, социальных и культурных прав, разработать руководящие принципы отчетности государств по вопросам, связанным с экономическими, социальными и культурными правами, а также предпринимать исследования и аналитические разработки¹¹³. Два вышеупомянутых основных документа – проект принципов и руководящих положений по экономическим, социальным и культурным правам и Руководящие принципы отчетности государств-участников по вопросам, связанным с экономическими, социальными и культурными правами, – были официально представлены 24 октября 2011 года на пятидесятой регулярной сессии Комиссии в Банжуле, Гамбия¹¹⁴.

Правозащитная деятельность

Хартия также наделяет Комиссию правозащитными полномочиями, которые осуществляются ею путем обсуждения периодических докладов стран, рассмотрения жалоб (сообщений), направляемых в Комиссию отдельными лицами и НПО, и организации миссий по выяснению фактов.

¹¹¹ Report of the Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities adopted by the African Commission at its 28th Ordinary Session, Cotonou, Benin, 2003. См. по адресу <http://pro169.org/res/materials/en/identification/ACHPR%20Report%20on%20indigenous%20populations-communities.pdf> (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹¹² ACHPR/Res.121 (XXXII) 07.

¹¹³ Resolution on Economic, Social and Cultural Rights in Africa adopted at the 36th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Dakar, Senegal, 7 December 2004.

¹¹⁴ См. по адресу www.achpr.org.

Периодические доклады

Согласно статье 62, каждое из государств–участников Хартии обязано один раз в два года представлять доклад о мерах, принятых им для обеспечения закрепленных в Хартии прав. Однако выполняется это требование с трудом: 12 государств¹¹⁵ так и не представили ни одного доклада, а большинство других стран смогли представить не более одного или двух¹¹⁶. В действующих руководящих принципах неоднократно упоминается о защите этнических и иных групп, о чем уже говорилось выше. Меньшинства могут содействовать Комиссии в рассмотрении этих докладов путем представления собственных параллельных докладов, способных служить альтернативным источником информации и помогающих членам Комиссии в постановке вопросов о положении меньшинств в соответствующем государстве и подготовке заключительных замечаний.

Жалобы, подаваемые отдельными лицами и НПО

В Африканской хартии отсутствуют прямые упоминания об "индивидуальных жалобах и жалобах НПО": для отличия от сообщений, направляемых государствами, этот вид сообщений именуется в ней "прочими сообщениями"¹¹⁷. На практике, однако, сообщения могут представляться любыми лицами или организациями; для этого не обязательно быть ни африканцем, ни жителем государства, на которое подается жалоба, ни даже потерпевшим: известны случаи, когда сообщения направлялись международными организациями и лицами, базирующимися или проживающими вне африканского континента. Отдельные представители меньшинств могут подавать жалобы от себя лично или от имени группы, к которой они принадлежат.

Для направления сообщения не требуется получать на это разрешения предполагаемого потерпевшего (потерпевших). Это позволяет НПО и другим сторонам подавать жалобы даже в тех случаях, когда установлены личности не всех потерпевших. Вместе с тем НПО следует проявлять ответственный подход, ставя во главу угла безопасность предполагаемых жертв нарушений: это, в частности, подразумевает необходимость перед направлением сообщения заручаться их согласием, что может быть жизненно важным, особенно если от потерпевших в дальнейшем потребуются помощь в расследовании. Как отмечает Комиссия, "в случаях грубых и массовых нарушений составление полного поименного списка потерпевших не всегда представляется возможным. Следует иметь в виду, что пункт 1 статьи 56 требует лишь, чтобы в сообщениях указывались имена их авторов, но не всех жертв предполагаемых нарушений"¹¹⁸.

Все сообщения должны содержать как можно более подробную, всеобъемлющую и по возможности проверенную информацию. Там, где это возможно, НПО должны представлять заявления или письменные показания автора (авторов) жалобы, свидетелей, членов семьи или других лиц, которые владеют соответствующей информацией по конкретным затрагиваемым вопросам. Если дело касается властей, необходимо включать такую информацию, как номера подразделений и вид полиции или службы безопасности, подробности любых арестов или обысков. К сообщению также следует прилагать тексты

¹¹⁵ Габон, Гвинея-Бисау, Джибути, Коморские Острова, Кот-д'Ивуар, Либерия, Малави, Сан-Томе и Принсипи, Сьерра-Леоне, Сомали и Экваториальная Гвинея.

¹¹⁶ Данные о представлении докладов всеми странами см. по адресу www.achpr.org/english/_info/statereport_considered_en.html.

¹¹⁷ Подробные положения об этой категории сообщений см. в статьях 47–54.

¹¹⁸ Communication 54/91, 61/91, 96/93, 98/93, 164/97-196/97 and 210/98, *Malawi Africa Association and Others v. Mauritania* (2000), para. 79. Данный тезис был впоследствии подтвержден Комиссией в Communication 266/03, *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Cameroon* (2009), para. 67.

соответствующих законов и постановлений, судебных решений, экземпляры любых конфискованных публикаций или документов. Если случившееся нельзя квалифицировать как явное нарушение прав человека, заявителю следует по возможности сослаться на соответствующие международные оценки, подтверждающие, что действия, о которых идет речь, противоречат нормам Африканской хартии.

Критерии приемлемости

Для того, чтобы Комиссия могла принять жалобу к рассмотрению по существу, должны быть выполнены семь критериев, изложенных в статье 56 Хартии:

- сообщение не должно быть анонимным, хотя автор может просить о том, чтобы его личность не раскрывалась. По соображениям практического характера Комиссия должна иметь возможность связаться с автором;
- сообщение должно указывать на нарушения прав, гарантированных Хартией, и при этом не должно противоречить положениям Учредительного акта. Тем самым, в частности, исключаются любые требования об отделении территорий, так как это противоречит Учредительному акту, подтвердившему принцип территориальной целостности государств;
- сообщение не должно быть явно продиктовано политическими мотивами или составлено в "неуважительной или оскорбительной форме";
- сообщение не должно быть основано исключительно на материалах СМИ, хотя использование средств массовой информации в определенной степени допускается. Податель жалобы должен по возможности попытаться самостоятельно проверить достоверность данных, сообщаемых средствами массовой информации. До направления сообщения должны быть исчерпаны внутригосударственные средства правовой защиты, за исключением случаев, когда они не выполняют своих функций или их использование приводит к необоснованным задержкам. Комиссия подчеркивает, что теоретически имеющиеся средства правовой защиты должны быть фактически доступными, эффективными и достаточными. "Средство правовой защиты считается доступным, если истец может использовать его беспрепятственно; оно считается эффективным, если обеспечивает возможность успешного исхода дела, и достаточным, если оно позволяет удовлетворить жалобу"¹¹⁹.
- Комиссия проводит различия между делами, где предмет жалобы являются нарушения прав конкретных лиц, и делами о массовых нарушениях, когда заявители могут быть не в состоянии поименно назвать всех потерпевших. В последнем случае исчерпание внутренних средств правовой защиты не является обязательным. "Комиссия не считает, что условие, касающееся исчерпания внутренних средств правовой защиты, может применяться буквально в случаях, когда для заявителей или потерпевших "практически невозможно и нежелательно" прибегать к таким внутренним средствам при каждом нарушении прав человека. Это, в частности, касается случаев, когда имеется большое число потерпевших"¹²⁰;
- сообщение должно быть направлено "в течение разумного срока после того, как были исчерпаны внутренние средства правовой защиты, или с того дня, когда Комиссия была поставлена в известность о данном деле". До сих пор Комиссия еще ни разу не отказывала в приеме сообщения на том основании, что оно направлено

¹¹⁹ Communication Nos. 147/95 and 149/96, *Dawda Jawara v. The Gambia* (2000).

¹²⁰ Communication Nos. 54/91, 61/91, 98/93, 164/97-196/97 and 210/98, *Malawi African Association and Others v. Mauritania* (2000).

слишком поздно; однажды она признала приемлемым сообщение, представленное после более чем 16 лет бесплодных разбирательств внутри страны;

- Комиссия не принимает к рассмотрению дела, уже урегулированные так или иначе соответствующим государством. Это, однако, относится лишь к случаям, когда такое урегулирование касалось тех же сторон и тех же фактических обстоятельств, что и сообщение, представленное Комиссии.

Расследования и принятие решения по существу дела

Все поступившие в секретариат сообщения передаются в Комиссию, которая решает вопрос об их приеме к рассмотрению исходя из вышеперечисленных критериев. Хотя согласно статье 55 такие решения принимаются простым большинством голосов членов Комиссии, на практике Комиссия обычно принимает их на основе консенсуса. В случае отказа в рассмотрении дела Комиссия информирует об этом заявителя. Индивидуальные сообщения носят конфиденциальный характер и рассматриваются на закрытых заседаниях.

Комиссия не всегда проводит четкую грань между определением приемлемости сообщений и их рассмотрением по существу, однако государству, о котором идет речь, предоставляется возможность ответить на утверждения заявителя до начала обсуждения в Комиссии; после этого податель жалобы может в письменной форме отреагировать на замечания государства. Если государство оставило утверждения заявителя без ответа или не оспаривает их, то Комиссия принимает решение о том, могут ли эти утверждения считаться достоверными в свете представленных ей доказательств и любой другой информации, которая могла быть собрана Комиссией в процессе расследования. Если заявитель прекращает контакты с Комиссией, то Комиссия может расценить его молчание как отзыв сообщения. Однако при этом Комиссия стремится выяснить, свидетельствует ли такое молчание об утрате интереса к делу или оно вызвано обстоятельствами, не зависящими от данного лица и мешающими ему участвовать в дальнейшем рассмотрении его заявления.

Статья 46 Хартии предоставляет Комиссии широкие полномочия "избирать подходящие методы расследования" в процессе своей работы. Обычно Комиссия приглашает все стороны явиться или направить своих представителей на заседания, посвященные рассмотрению существа дел, которые были признаны приемлемыми. Право быть представленными на таких заседаниях имеют автор сообщения, его адвокат и соответствующее государство.

За период с 1994 года Комиссия провела на основании полученных сообщений целый ряд расследований на местах, которые, однако, возможны лишь с согласия соответствующего государства. Доклады по итогам таких поездок утверждаются в ходе слушания дела и могут быть опубликованы Комиссией отдельно, до принятия окончательного решения по соответствующему сообщению. Решая вопрос о том, достаточно ли обоснованы утверждения, содержащиеся в индивидуальных жалобах, Комиссия также может принимать во внимание информацию, предоставленную специальными докладчиками Организации Объединенных Наций (см. главу IV).

Выслушав доводы сторон и завершив расследование, если оно необходимо, Комиссия проводит обсуждение, принимает решение и утверждает свой доклад по данному делу¹²¹. Все это происходит при закрытых дверях. Однако НПО, признанные в качестве

¹²¹ С 1994 года Комиссия публикует свои решения (как относительно приемлемости сообщений, так и по существу рассматриваемых дел) по индивидуальным жалобам в виде приложения к ежегодному докладу о своей деятельности, представляемому Ассамблее глав государств Африканского союза (см. по адресу www.achpr.org). Подборка решений Африканской комиссии и направленных ей сообщений также была

наблюдателей, "могут быть специально приглашены присутствовать на закрытых заседаниях, посвященных вопросам, которые представляют для них особый интерес"¹²². Выводы Комиссии не имеют для государств обязательной силы, но Комиссия тем не менее однозначно определяет, имело ли место нарушение государством тех или иных статей Хартии. Если Комиссия сочтет, что закрепленные Хартией права были нарушены, то она принимает соответствующие рекомендации и указывает, какие меры должны быть приняты для надлежащего возмещения ущерба, причиненного потерпевшему (потерпевшим). Рекомендации Комиссии направляются сторонам и приобщаются к ежегодному докладу Комиссии, решение о публикации которого принимается каждый год Ассамблеей Африканского союза.

Рассмотрение дела может быть прекращено в любой момент в случае достижения соглашения между сторонами. Хотя в Хартии прямо не говорится о том, что Комиссия должна стремиться к такому "полюбовному урегулированию", сама Комиссия ясно дала понять, что для нее этот вариант является предпочтительным. "Главной целью Комиссии в ходе процедуры рассмотрения сообщений является налаживание позитивного диалога, который завершился бы мировым соглашением между заявителем и соответствующим государством, устраняющим ущерб, который явился предметом жалобы. Предпосылкой достижения согласия об устранении нарушений Хартии является наличие у сторон доброй воли, включая готовность к участию в диалоге"¹²³.

Миссии по выяснению фактов

Африканская комиссия также предпринимает миссии по выяснению фактов для расследования сигналов о серьезных и массовых нарушениях прав человека в государствах-членах, как это предусмотрено статьей 58 Хартии (в которой об этом говорится как об "особых случаях"). Опубликованы отчеты двух таких миссий – в Судане (2004 год) и Зимбабве (2002 год)¹²⁴. Доклад третьей миссии, направленной в Мали и Мавританию, опубликован не был.

Роль НПО

В Африканской хартии нет прямых упоминаний о роли неправительственных организаций, однако Правила процедуры Комиссии наделяют ее правом предоставлять НПО статус наблюдателей. На сегодняшний день такой официальный статус в Комиссии предоставлен 414 неправительственным организациям. Комиссия также предоставила "ассоциированный" статус 22 национальным правозащитным учреждениям.

В мае 1999 года Комиссия приняла резолюцию о критериях предоставления НПО статуса наблюдателей (см. выше). Цели и деятельность НПО, ходатайствующих о предоставлении им такого статуса, должны соответствовать основополагающим принципам и целям, провозглашенным в Уставе Организации африканского единства и в Африканской хартии; при этом они, естественно, должны заниматься вопросами прав человека. Подающая такое ходатайство НПО должна не менее чем за три месяца до начала регулярной сессии

издана Институтом прав человека и развития в Африке в двух томах, охватывающих периоды с 1994 по 2001 и с 2002 по 2007 годы (см. по адресу www.ihrda.org/documents).

¹²² Resolution on the Criteria for Granting and Enjoying Observer Status to Non-governmental Organizations Working in the Field of Human Rights with the African Commission on Human and Peoples' Rights adopted at the 25th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Bujumbura, Burundi, 5 May 1999.

¹²³ Communications 25/89, 47/90, 56/91 and 100/93, *Free Legal Assistance Group and Others v. Zaire* (1995).

¹²⁴ См. по адресу www.achpr.org/english/_info/reports_en.html (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

Комиссии обратиться в ее секретариат с письменным заявлением, приложив к нему "свои уставные документы, подтверждение того, что ее существование юридически оформлено, список своих членов, сведения об органах, входящих в ее структуру, и об источниках ее финансирования, свой последний финансовый отчет, а также описание своей деятельности". Это описание должно охватывать "прошлую и текущую деятельность организации, план ее работы и любую другую информацию, позволяющую определить, что представляет собой данная организация, каковы ее цели и задачи, а также сфера ее деятельности".

Комиссия охотно предоставляет неправительственным организациям статус наблюдателя, на который может претендовать любая организация, занимающаяся правами меньшинств в Африке. Этот статус дает НПО право на получение открыто распространяемых документов и участие в открытых сессиях Комиссии и ее вспомогательных органов. Комиссия может консультироваться с НПО напрямую либо через созданные для этой цели комитеты. НПО имеют право распространять свои документы, выступать с устными заявлениями по пунктам повестки дня, рассматриваемых на открытых заседаниях, и участвовать в деятельности учрежденных Комиссией рабочих групп.

Как указано в приложении к резолюции о статусе наблюдателя, имеющие этот статус организации могут просить о включении в предварительную повестку дня Комиссии вопросов, представляющих для них особый интерес. Это может оказаться весьма полезным для НПО, добивающихся, чтобы вопросам прав меньшинств и недопущения дискриминации уделялось больше внимания.

Правила процедуры не требуют, чтобы перед сессиями Комиссии неправительственным организациям заблаговременно рассылались какие-либо документы кроме предварительной повестки дня. Однако все документы, подлежащие распространению в общем порядке, доступны всем, кто присутствует на сессиях Комиссии, и НПО следует запрашивать документы, необходимые им для подготовки к участию в обсуждении.

Неправительственным организациям не может быть предоставлено слово, когда Комиссия заслушивает доклады государств о выполнении ими положений Хартии. Однако, как отмечалось выше, НПО могут представлять альтернативные доклады по странам, положение в которых рассматривает Комиссия. Они также могут выступать в общих прениях по докладам, представленным специальными докладчиками.

Сессиям Комиссии предшествует трехдневный Форум неправительственных организаций, проводимый Африканским центром по исследованию проблем демократии и прав человека, базирующимся в Банжуле, Гамбия¹²⁵. Его заседания имеют большое значение как для НПО, так и для членов Комиссии, и участие в них представляет собой один из наиболее значимых и удобных способов, посредством которых НПО могут содействовать укреплению правозащитной системы в Африке. На Форуме принимаются резолюции по тематическим вопросам; за истекшие годы целый ряд проектов таких резолюций был внесен тематической группой по коренным народам. К сожалению, тематическая группа по меньшинствам не проводит регулярных совещаний, и процесс подготовки ею резолюций для рассмотрения на Форуме НПО и последующей передачи в Комиссию не носит систематического характера. Представителям и организациям меньшинств следует иметь в виду, что данный форум представляет собой эффективный механизм для привлечения внимания Комиссии к актуальным для них вопросам.

¹²⁵ См. www.acdhrs.org.

Африканский суд по правам человека и народов

Африканская хартия не предусматривает учреждения суда по правам человека; тем не менее протокол о его учреждении был принят Организацией африканского единства в 1998 году и вступил в силу в 2004 году. Фактически, однако, Африканский суд по правам человека и народов приступил к работе лишь в 2006 году. Вышеупомянутый протокол был ратифицирован 26 из 54 государств-членов Африканского союза¹²⁶. Согласно статье 5 протокола, правом передавать дела на рассмотрение Суда автоматически наделяются только государства, Африканская комиссия и межправительственные организации африканских стран. Однако пять ратифицировавших Хартию государств – Буркина-Фасо, Гана, Малави, Мали и Объединенная Республика Танзания – сделали заявления, необходимые согласно пункту б статьи 34 протокола для наделения Суда компетенцией рассматривать обращения частных лиц и НПО. Свое первое решение Суд вынес в декабре 2009 года. Он правомочен давать консультативные заключения по правовым вопросам, относящимся к Хартии или любому другому соответствующему правозащитному документу, если с просьбой об этом обратится государство-член Африканского союза, какой-либо из органов Африканского союза или любая африканская организация из числа признанных Африканским союзом (среди которых – восемь региональных экономических комиссий). Африканская комиссия и Африканский комитет экспертов по правам и благосостоянию ребенка, хотя они и не упоминаются прямо в Учредительном акте в качестве органов Африканского союза, были признаны решением Ассамблеи в качестве институтов, входящих в его систему.

Статья 2 Протокола об учреждении Суда гласит, что его деятельность "дополняет собой правозащитные функции Африканской комиссии". Комиссия вправе передавать дела в Суд (пункт 1 статьи 5), а Суд может запрашивать мнение Комиссии или выносить дела на ее рассмотрение (пункты 1 и 3 статьи 6). В октябре 2009 года оба органа согласовали свои временные правила процедуры, включая положения о консультациях между Судом и Комиссией, обращениях Комиссии в Суд, приеме дел к рассмотрению, представительстве Комиссии в Суде и содержании обращений в Суд.

Африканский суд по правам человека

В июле 2008 года Африканским союзом был принят новый протокол о создании единого Африканского суда по правам человека, базирующегося в Аруше, Объединенная Республика Танзания, и призванного заменить собой существующий Африканский суд по правам человека и народов и Суд Африканского союза¹²⁷. Протокол вступил в силу 11 февраля 2009 года после его ратификации 15 государствами.

¹²⁶ Алжир, Буркина-Фасо, Бурунди, Габон, Гамбия, Гана, Кения, Коморские Острова, Конго, Кот-д'Ивуар, Ливия, Лесото, Малави, Мали, Маврикий, Мавритания, Мозамбик, Нигер, Нигерия, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сенегал, Того, Тунис, Уганда и Южная Африка.

¹²⁷ См. по адресу www.au.int/en/sites/default/files/PROTOCOL_STATUTE_AFRICAN_COURT_JUSTICE_AND_HUMAN_RIGHTS.pdf (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

Контакты и дополнительная информация

Secretariat of the African Commission on Human and Peoples' Rights
No. 31 Bijilo Annex Layout
Kombo North District
Western Region
P.O. Box 673
Banjul
The Gambia

Тел.: 220 441 05 05; 220 441 05 06

Факс: 220 441 05 04

Эл. почта: achpr@achpr.org

Вся документация, касающаяся деятельности африканских судов, размещена на веб-сайтах Африканского союза (www.au.int) и Африканского суда по правам человека и народов (www.african-court.org). Тексты договоров, конвенций, протоколов и уставных документов Организации африканского единства и Африканского союза см. по адресу: www.au.int/en/treaties/status.

В число полезных публикаций о правозащитной системе Африканского союза входят: I. Kane, *Protecting the Rights of Minorities in Africa: A Guide for Human Rights Activists and Civil Society Organizations* (Minority Rights Group International, 2008); M. Evans and R. Murray (eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights: The System in Practice 1986 2006*, 2nd ed. (Cambridge, 2008); H. B. Jallow, *The Law of the African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights* (Trafford, 2007); и K. O. Kufuor, *The African Human Rights System: Origin and Evolution* (Palgrave Macmillan, 2010).

ГЛАВА XII

СОВЕТ ЕВРОПЫ

Резюме: Три международных соглашения, заключенных в рамках Совета Европы – Конвенция о защите прав человека и основных свобод (известная также как Европейская конвенция о правах человека), Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств и Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств – предоставляют лицам, принадлежащим к меньшинствам, целый ряд возможностей для индивидуальных обращений с жалобами на дискриминацию (в рамках Европейской конвенции о правах человека) и для более широкой постановки вопросов, касающихся прав меньшинств (в рамках двух других соглашений). Дополнительные пути привлечения внимания правительств и общественности к проблемам меньшинств открываются по линии внедоговорных механизмов Совета Европы. Советом также учреждены специальные органы по вопросам, касающимся расизма и нетерпимости, а также положения рома и странников.

Совет Европы, базирующийся в Страсбурге, Франция, представляет собой межправительственную организацию, в состав которой входят 47 государств¹²⁸. Она ставит перед собой следующие цели:

- защищать права человека, плюралистическую демократию и верховенство права;
- содействовать осознанию и поощрять развитие культурной самобытности и культурного многообразия Европы;
- добиваться решения проблем, стоящих перед европейским обществом, включая проблемы дискриминации меньшинств, ксенофобии, нетерпимости, охраны окружающей среды, клонирования человека, ВИЧ/СПИДа, наркотиков, организованной преступности и т.д.;
- помогать укреплению демократической стабильности в Европе путем поддержки политических, законодательных и конституционных реформ.

Руководящими органами Совета являются межправительственный Комитет министров и избираемая путем не прямых выборов Парламентская ассамблея. Совет Европы не следует путать с Европейским советом – официальным органом Европейского союза, хотя все 27 государств, входящих в Европейский союз, одновременно являются и членами Совета Европы.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (известная также как Европейская конвенция о правах человека) вступила в силу 1953 году, положив начало первой региональной системе защиты прав человека. Она несколько раз пересматривалась путем

¹²⁸ Австрия, Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Молдова, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Сербия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Эстония.

принятия ряда протоколов к ней; в 1998 году Европейский суд по правам человека стал первым в мире полностью специализированным судом по этим вопросам. Участниками Конвенции являются все государства-члены Совета Европы. Право отдельных лиц подавать петиции предусматривается самой системой Конвенции, а все решения Европейского суда являются юридически обязательными для ее государств-участников.

Сорок семь судей Европейского суда избираются Парламентской ассамблеей. Дела рассматриваются палатами из семи судей каждая; наиболее важные из них могут передаваться на рассмотрение Большой палаты в составе 17 судей. Надзор за исполнением решений Суда осуществляет Комитет министров.

В соответствующих случаях заявитель может получить от Суда правовую помощь, а если факт нарушения подтвердится – также возмещение расходов, понесенных им в связи с подготовкой иска. Однако получение этой помощи становится возможным лишь после того, как правительству-ответчику будет предложено высказать свои соображения по поводу приемлемости жалобы. В отличие от практики, принятой в некоторых национальных правовых системах, на заявителя нельзя возложить судебные издержки, понесенные государством, на которое подана жалоба.

Европейский суд рассматривает множество индивидуальных дел, а также (в редких случаях) межгосударственные иски, и уже имеет богатейшую судебную практику¹²⁹. В последние годы число обращений в Суд составляло от 40 000 до 50 000 ежегодно. В приводимом ниже обзоре упомянуты лишь некоторые из вопросов, которые возникали в процессе рассмотрения Судом дел, касавшихся меньшинств.

Конвенция не содержит каких-либо положений о правах меньшинств, аналогичных положениям статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Поэтому у представителей меньшинств отсутствует возможность напрямую отстаивать "права меньшинств" в Европейском суде по правам человека. Тем не менее при защите интересов меньшинств можно ссылаться на ряд прав, гарантированных Конвенцией.

Конвенция и права меньшинств

Многие из прав, предусмотренных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, являются актуальными для меньшинств, хотя слова "национальное меньшинство" встречаются лишь в двух ее статьях.

Статья 14 гласит: "Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам".

Статья 14 сама по себе не гарантирует право на свободу от дискриминации, и ссылки на нее возможны лишь в связи с защитой какого-либо другого права, закрепленного в Конвенции. При всей ограниченности ее применения, статья 14 в последние годы успешно использовалась в интересах меньшинств, и прежде всего народности рома. В деле *Гайгусз против Австрии* (1996 год) Суд констатировал нарушение статьи 14 в совокупности со статьей 1 Протокола № 1, выразившееся в неадекватном отношении к праву граждан и неграждан Австрии на помощь в чрезвычайных обстоятельствах. В решении по делу *Начова против Болгарии* (2005 год) Суд впервые усмотрел нарушение принципа недопустимости расовой дискриминации, зафиксированного в

¹²⁹ См. www.echr.coe.int.

статье 14 (в совокупности со статьей 2, касающейся права на жизнь), в отказе властей расследовать обстоятельства применения военной полицией огнестрельного оружия против лиц, принадлежащих к народности рома, на предмет наличия в этих действиях расистских мотивов. В решении по делу *Д.Х. и др. против Чешской Республики* (2007 год) Суд дополнительно развил свою трактовку статьи 14, указав, что чрезмерно высокий процент учащихся рома, зачисляемых в так называемые "спецшколы" для детей-инвалидов с умственными нарушениями, свидетельствует о нарушении права на свободу от расовой дискриминации (в совокупности со статьей 2 Протокола № 1 о праве на образование). Этот вывод нашел подтверждение в решении по делу *Уршуш и др. против Хорватии* (2010 год), в котором Суд постановил, что "зачисление заявителей в ряде случаев в классы начальной школы, состоявшие только из учащихся-рома, было необоснованным и являлось нарушением статьи 14 в совокупности со статьей 2 Протокола № 1". В решении по делу *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas и др. против Австрии* (2008 год) Суд постановил, что подход, применявшийся к предоставлению религиозным общинам статуса религиозного общества, противоречил статье 14 в совокупности со статьей 9.

Протокол № 12, вступивший в силу в 2005 году, устанавливает общий запрет на дискриминацию при осуществлении любого права, гарантированного законом или любым государственным органом. Это устраняет необходимость увязывать жалобы на дискриминацию с каким-либо из основных прав, закрепленных в Конвенции.

Дискриминация не ограничивается случаями, когда отношение к тому или иному лицу или группе лиц менее благоприятно, чем к другой группе. Дискриминацией может оказаться также одинаковое отношение к различным группам: так, одинаковый подход к меньшинству и большинству может быть равносителен дискриминации в отношении меньшинства. Суд высказался в пользу позитивных мер, принимаемых для улучшения положения меньшинств, сочтя, что они не противоречат принципу недискриминации. При этом он подчеркнул, что "демократия не сводится к тому, чтобы во всех случаях следовать воле большинства: необходим баланс, который обеспечивал бы справедливое и корректное отношение к меньшинствам и исключал любые злоупотребления доминирующим положением" (*Шассанью и др. против Франции* (1999 год) и *Горзелик и др. против Польши* (2004 год)).

В 2009 году Суд признал положения конституции Боснии и Герцеговины, согласно которым некоторые политические должности резервировались за представителями трех образующих государство "союзных народов" (боснийцев, хорватов и сербов), противоречащими статье 14 Конвенции в совокупности со статьей 3 Протокола № 1, в которой гарантируется проведение выборов, "которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа", а также общему запрету на дискриминацию, установленному в статье 1 Протокола № 12. Истцы, один из которых по происхождению был ромом, а другой – евреем, лишались из-за этого согласно закону Боснии и Герцеговины возможности выдвигать свои кандидатуры в одну из палат парламента или на пост президента Боснии и Герцеговины (*Сеждич и Финчи против Боснии и Герцеговины*, 2009 год).

Значительное число дел, возбужденных на основании положений Конвенции, касались языковых прав. Страсбургские учреждения последовательно занимают позицию, согласно которой не существует права на использование того или иного языка при взаимодействии с органами государственной власти, однако в контексте судебных процедур каждый имеет

право незамедлительно получать информацию на понятном ему/ей языке о причинах ареста (пункт 2 статьи 5) и о характере уголовных обвинений, если таковые предъявлены (пункт 3 а) статьи 6); обвиняемый также имеет право на бесплатные услуги переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на нем (пункт 3 е) статьи 6).

Статья 8 Конвенции предусматривает право на уважение частной и семейной жизни, неприкосновенность жилища и тайну переписки. В решении по делу *Иорданова и др. против Болгарии*, касавшемся планов по ликвидации поселения рома в Софии, суд постановил, что в контексте статьи 8 особое положение истцов как представителей социально неблагополучной группы, а также их специфические потребности должны были быть учтены при оценке пропорциональности принимаемых мер и что исполнение постановления об их выселении явилось бы нарушением статьи 8.

Статья 10 гарантирует право на свободу выражения и тем самым защищает право меньшинств пользоваться своим языком в частной жизни и при общении с другими представителями данного меньшинства. Меньшинства также имеют право издавать собственные газеты или использовать другие средства массовой информации без вмешательства со стороны государства или других субъектов.

Статья 2 Протокола 2 гласит, что никому не может быть отказано в праве на образование. Обучение детей, принадлежащих к меньшинству, является еще одним способом защиты его самобытности. Хотя в Конвенции прямо не предусмотрено право получать образование на родном языке, ликвидация такой возможности может в некоторых случаях представлять собой нарушение права на образование (*Кипр против Турции*, 2001 год).

Статья 9 провозглашает право на свободу мысли, совести и вероисповедания. Право личности на свободу религии включает право открыто исповедовать ее, подразумевающее, что меньшинство должно в необходимой степени осуществлять контроль над религиозными делами своей общины. Суд постановил, что государство не должно вмешиваться во внутренние дела церкви и что "свобода мысли, совести и религии является одной из основ "демократического общества" по смыслу Конвенции. Плюрализм неотделим от демократии, которая была завоевана дорогой ценой на протяжении столетий, и зависит от него" (*Сериф против Греции*, 1999 год).

Государство может ограничить отправление религиозных обрядов меньшинством только по обоснованным и объективным причинам.

Когда организация религиозной общины оказывается спорным вопросом, статья 9 должна толковаться в свете статьи 11 Конвенции, которая защищает функционирование ассоциаций от необоснованного государственного вмешательства. С этой точки зрения право верующего на свободу религии подразумевает, что общине будет разрешено мирно функционировать, не опасаясь произвольного вмешательства со стороны государства. В самом деле, независимое существование религиозных общин – необходимый элемент плюрализма в демократическом обществе, поэтому данный вопрос затрагивает самую суть защиты, предоставляемой в соответствии со статьей 9. Он непосредственно касается не только организации общины как таковой, но и эффективного осуществления права на свободу религии всеми ее активными членами. Если бы организационный аспект жизни общины не был защищен статьей 9 Конвенции, то и все другие аспекты индивидуальной свободы религии оказались бы под угрозой (*Хасан и Чауш против Болгарии*, 2000 год).

Кроме того, согласно решению Суда, "меньшинство в принципе правомочно требовать права на уважение того образа жизни, который оно может вести, поскольку при этом речь идет о "частной жизни", "семейной жизни" или "неприкосновенности жилища" в соответствии со статьей 8 Конвенции (*Г. и Е. против Норвегии*, 1983 год).

Недавно Суд, ссылаясь на Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, напомнил о том, что "среди договаривающихся сторон-членов Совета Европы намечается международный консенсус в пользу признания особых потребностей меньшинств и обязательства защищать их безопасность, самобытность и образ жизни... не только с тем, чтобы оградить интересы меньшинств как таковых, но и ради сохранения культурного многообразия, представляющего ценность для общества в целом... Коллективные убеждения сложившегося в культурном отношении сообщества представляют собой силу, с которой нельзя не считаться" (*Муньос Диас против Испании*, 2009 год). В этом случае Суд признал несбалансированным решение Испании отказать заявительнице в признании ее прав на получение пенсии после смерти супруга, брак с которым был заключен по ромским обычаям, – учитывая, что их ромской семье была выдана регистрационная книжка, предоставлен статус многодетной семьи, заявительнице и шести ее детям оказывалось содействие в получении медицинских услуг, а муж заявительницы, также принадлежавший к народности рома, в течение 19 лет уплачивал взносы в систему социального страхования.

Процедура индивидуальных обращений

Подача жалобы

Для успешного возбуждения дела в Европейском суде заявитель должен выполнить ряд требований, касающихся приемлемости его обращения¹³⁰. Большинство жалоб отклоняется на этапе определения их приемлемости и, поскольку дважды подавать жалобу по одним и тем же фактам нельзя, необходимо, чтобы соответствующие критерии были соблюдены уже при первой ее подаче.

У Европейского суда имеется собственный бланк заявления (его можно получить у секретаря Суда на всех официальных языках государств-участников), который необходимо заполнить и отослать в Суд. Помимо данных о личности заявителя и юриста, представляющего его интересы, заявление должно содержать:

- подробное изложение фактов;
- детальную аргументацию, подтверждающую нарушение гарантируемых Конвенцией прав;
- сведения о том, какие средства правовой защиты уже были использованы на национальном уровне, включая даты вынесения судебных решений и их содержание;
- указание мер защиты, испрашиваемых у Европейского суда.

К заявлению должны быть приложены копии всех сопроводительных документов.

Суд не принимает анонимных заявлений; фамилия и имя заявителя сообщаются соответствующему государству. Разбирательство в Суде ведется открыто, однако в случаях, когда это уместно, конфиденциальность может быть сохранена путем неразглашения фамилии заявителя, вместо которой указываются его инициалы. Государства обязаны

¹³⁰ Инструкции для желающих обратиться в Европейский суд по правам человека см. по адресу www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Apply+to+the+Court/Application+pack (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

не чинить препятствий рассмотрению жалобы и сотрудничать с Европейским судом при проведении связанного с ней расследования.

Для возбуждения судебного дела в соответствии с Европейской конвенцией необходимо заявить о нарушении одного или более прав, гарантируемых Конвенцией или каким-либо из протоколов к ней. Жалоба может касаться действий самого государства или государственного органа, такого как вооруженные силы, полиция, суды или другие учреждения. Европейский суд очень редко принимает к рассмотрению жалобы на ущерб, причиненный частным лицом; это возможно в случаях, когда государство делегировало частной организации ту или иную государственную функцию или когда оно было обязано пресекать подобные действия третьих сторон.

Конвенция защищает каждого, кто находится под юрисдикцией государства. Гражданство заявителя не имеет значения; более того, жалобы могут подавать даже лица без гражданства. Жалоба может быть подана и в том случае, если действия государства способны привести к нарушению прав в другом государстве, причем последнее даже не обязательно должно быть участником Конвенции. Наиболее распространенным примером такой ситуации являются случаи, когда человек стремится избежать высылки или экстрадиции в страну, где ему могут угрожать пытки или смерть.

Требование о том, что жалоба должна быть подана "потерпевшим"

Подать иск на основе положений Конвенции может только лицо, лично пострадавшее от предполагаемого нарушения прав. Это может быть прямым следствием действий государства, например, если сам заявитель лично подвергался пыткам, если государство изъяло у него печатную продукцию или не позволяло ему исповедовать свою религию. Нарушения прав также могут причинять персональный ущерб родственникам лиц, чьи права были непосредственно нарушены: например, жалобу могут подать родители, если их сын или дочь были задержаны или подверглись иному противоправному обращению.

При определенных обстоятельствах иск могут подать также потенциальные жертвы. Суд согласился с тем доводом, что заявитель является потерпевшим, если есть опасность того, что он непосредственно пострадает от действий государства, таких как правоприменительные меры, запрет на гомосексуальные отношения или введение в школах полового воспитания в качестве обязательного предмета вопреки желанию родителей. Однако заявитель должен доказать, что для него лично существует реальный риск, а не просто теоретическая возможность стать потерпевшим в будущем. Жалобы общего характера, предметом которых является принятие какого-либо закона или постановления, к рассмотрению не принимаются, как и жалобы, поданные от имени других лиц (кроме случаев, когда эти лица четко указаны, а заявитель является их официальным представителем).

Жалобы могут подаваться отдельными лицами, группами лиц и неправительственными организациями. Однако и в тех случаях, когда жалобу подает группа лиц или НПО, действует требование о том, что сами авторы жалобы должны являться потерпевшими. Очевидно, что когда от нарушения прав пострадала организация (например, была закрыта школа или за деятельностью организации незаконно установлено полицейское наблюдение), это может служить достаточным основанием для обращения в Суд. Суд признавал данное требование выполненным в жалобах, подававшихся профсоюзами, компаниями, религиозными организациями, политическими партиями и жителями отдельных населенных пунктов. Когда потерпевшими являются члены группы или объединения, целесообразно подавать как индивидуальную, так и групповую жалобу.

Если групповая жалоба не будет принята к рассмотрению, то сохраняется возможность выиграть дело на основе индивидуальной жалобы.

Для того, чтобы возбудить дело, группа не обязательно должна быть официально зарегистрирована или признана государством. Более того, если отсутствие такого признания ведет к отказу в доступе к национальным судебным органам и препятствует меньшинству в защите своих прав, то это может расцениваться как отказ в праве на справедливое судебное разбирательство или на эффективные средства правовой защиты (соответственно, статьи 6 и 13) и служить отдельным поводом для разбирательства в рамках Конвенции.

Другие требования, касающиеся приемлемости

Как это обычно предусматривается международными правозащитными процедурами, заявители должны доказать, что они пытались получить в соответствующем государстве правовую защиту от предполагаемого нарушения. В отдельных, редких случаях подходящие эффективные средства защиты от нарушения того или иного гарантированного Конвенцией права могут отсутствовать. Однако если заявитель не прибегал к средству правовой защиты, которое ему надлежало использовать, то его иск не будет принят Судом к рассмотрению. При этом должны быть исчерпаны только "эффективные" средства правовой защиты, позволяющие полностью ликвидировать причиненный нарушением ущерб: к ним обычно относятся как судебные, так и административные процедуры. К дискреционным средствам защиты (таким, как прошение о помиловании после вынесения приговора) прибегать, как правило, не требуется.

После получения окончательного решения Суда, вынесенного в соответствии с внутрисударственной судебной процедурой, заявитель должен не позднее, чем через шесть месяцев подать жалобу в Европейский суд по правам человека. Если же действующий закон санкционирует дальнейшее нарушение права, то жалоба может быть подана в любое время. Если заявитель первоначально не знал о нарушении, то вышеупомянутый шестимесячный срок отсчитывается с момента, когда факт нарушения становится ему известен. Важно иметь в виду, что к рассмотрению не принимаются жалобы, уже поданные ранее в другой орган международного расследования, например, в Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека.

Наконец, речь в жалобе должна идти о нарушении права, гарантированного Конвенцией. Например, Суд не принимает обращения, касающиеся дискриминации на этнической или религиозной почве в системе государственного социального страхования, так как право на социальное страхование в Конвенции не предусмотрено. Однако столь ограниченное толкование дискриминации было расширено с вступлением в силу Протокола № 12 к Конвенции.

Расследование и вынесение решения

Между сторонами возможен обмен письменными возражениями, касающимися как приемлемости, так и существа жалобы. Каждая сторона может высказаться относительно доводов, выдвигаемых другой стороной. Разбирательство, как правило, ведется только на основании обмена письменными замечаниями, хотя Суд может заслушать и устную аргументацию по вопросу о приемлемости или по существу жалобы, либо по обоим этим вопросам. Любые слушания проводятся опять таки в присутствии обеих сторон, и вся их процедура основывается на принципе равенства между заявителем и государством как стороной в данном процессе.

У неправительственных организаций могут запрашиваться экспертные заключения или свидетельские показания, и защитники прав меньшинств должны помнить о возможности представлять Суду в качестве не участвующей в деле стороны свои соображения по наиболее значимым делам. Эта процедура так называемого "вступления в процесс третьей стороны" может быть использована после того, как у государства будут запрошены его замечания по поступившей жалобе. Она дает возможность предоставить Суду полезную информацию по вопросу, значение которого для прав меньшинств выходит за рамки рассматриваемого дела. НПО, заинтересованная во вступлении в процесс в качестве третьей стороны, должна обратиться к Председателю Суда с письменной просьбой об этом не позднее, чем через 12 недель с момента доведения жалобы до сведения соответствующего государства, о чем можно узнать на веб-сайте Суда.

Суд изучает существо дела на основе письменной аргументации сторон и может заслушать свидетелей или, если это будет сочтено необходимым, даже выехать в соответствующую страну. Он по возможности стремится к дружественному урегулированию вопроса, которое, однако, достижимо только при согласии на это обеих сторон.

Заседания Суда проходят при закрытых дверях, но его решения оглашаются публично и незамедлительно доводятся до сведения обеих сторон. В своих решениях Суд ограничивается определением того, имело ли место нарушение Конвенции, и присуждением денежной компенсации ущерба и судебных издержек, если факт нарушения установлен. В принципе Суд не издает приказов, предписывающих правительствам, например, освободить заключенного или внести изменения в свои законы. Однако в последние годы в этом отношении наметились некоторые сдвиги: например, в одном из случаев Суд указал на необходимость освободить из-под стражи незаконно задержанное лицо (*Илашку и др. против Молдовы и России [GC]* (2004)). Как уже отмечалось, решения Суда имеют обязательную юридическую силу для государств-участников Конвенции. В соответствии с пунктом 2 ее статьи 46 надзор за исполнением этих решений возложен на Комитет министров, хотя подавляющее большинство государств не уклоняются от выполнения решений Суда.

Если дело связано с серьезной проблемой общего характера или с важным вопросом толкования или применения Конвенции, то палата из семи судей может признать данное дело выходящим за рамки своей компетенции и передать его на рассмотрение Большой палаты из 17 судей. Вынесенное палатой решение вступает в окончательную силу лишь по истечении трех месяцев. В течение этого срока каждая из сторон может обратиться с ходатайством о передаче дела в Большую палату; такие ходатайства рассматриваются коллегией из пяти судей.

Неотложные дела

Суд может в первоочередном порядке принимать к рассмотрению дела, не терпящие отлагательства. Он также может издавать предписания о временных мерах защиты, когда налицо непосредственная, реальная и серьезная угроза жизни заявителя или опасность особо жестокого обращения с ним. Суд может предложить государству воздержаться от каких-либо действий либо предпринять действия по защите заявителя. При заполнении формуляра заявления следует указывать, принятия каких мер добивается заявитель и на каком основании.

Влияние Страсбургской системы на права меньшинств

В вышеизложенном резюме говорится о том, как можно использовать Конвенцию о защите прав человека и основных свобод для защиты прав меньшинств; это, однако, не является основной целью данной Конвенции. Если представители меньшинства будут делать акцент на "правах меньшинств" как таковых, то есть опасность того, что их обращение будет отклонено как выходящее за рамки Конвенции и потому "явно необоснованное". Более того, даже когда факт нарушения установлен, прерогатива принятия решения о средствах правовой защиты помимо возмещения ущерба – например, о внесении изменений в неправомерное положение законодательства, – принадлежит соответствующему государству. Европейский суд не выступает в роли апелляционного суда, где можно обжаловать решения национальных судебных органов. Он рассматривает лишь вопрос о том, выполнило ли государство свои обязательства по Конвенции, но не о том, следовало ли государству проводить иную, пусть даже правильную, политику.

Контакты и дополнительная информация

The Registrar
European Court of Human Rights
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

Тел.: 33 388 41 20 18
Факс: 33 388 41 27 30
Веб-сайт: www.echr.coe.int

Основной публикацией, содержащей Европейскую конвенцию, Правила процедуры Европейского суда по правам человека и другую информацию, является сборник *European Convention on Human Rights: Collected Texts* (Council of Europe, 1998). Отдельные решения и определения Европейского суда публикуются в виде брошюр в мягкой обложке, а также включаются в сборники *Reports of Judgments and Decisions*. Совет Европы также выпускает ежегодник, озаглавленный *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, в который включается подборка наиболее важных дел и информация о применении положений Конвенции во внутреннем законодательстве государств.

О Страсбургской системе написано много книг, в которых рассматриваются как отдельные права, так и система в целом. Среди них можно выделить две авторитетные аналитические работы: D. J. Harris, M. O'Boyle, E. P. Bates and C. M. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights* (2d ed. 2009); и P. Van Dijk, F. Van Hoof, A. Van Rijn and L. Zwaak, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (2006).

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств – первый юридически обязывающий многосторонний документ, который посвящен защите меньшинств; на данный момент она считается самым всеобъемлющим из всех международных нормативных актов в области прав меньшинств. Конвенция вступила в силу в 1998 году и ратифицирована 39 государствами¹³¹. Как явствует из ее названия, Рамочная

¹³¹ Австрия, Азербайджан, Албания, Армения, Болгария, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Венгрия, Германия, Грузия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Мальта, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Молдова, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Сербия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство

конвенция призвана обеспечить, чтобы подписавшие ее государства уважали права национальных меньшинств, обязались вести борьбу с дискриминацией, содействовали равенству, сохраняли и развивали культуру и самобытность национальных меньшинств, гарантировали определенные свободы в том, что касается доступа к средствам массовой информации, языков меньшинств и образования для меньшинств, а также поощряли участие национальных меньшинств в общественной жизни.

Право ратифицировать Рамочную конвенцию имеют государства–члены Совета Европы, а государства, не являющиеся его членами, могут присоединиться к ней по приглашению Комитета министров. Присоединение к Конвенции считается обязательным для государств, подающих заявления о вступлении в члены Совета Европы.

Материально-правовые положения Конвенции

В пункте 1 статьи 4 Рамочной конвенции провозглашаются основополагающие принципы недискриминации и равенства.

В пункте 2 статьи 4 ясно дается понятие, что принятые государствами обязательства могут требовать от правительств не просто отказа от дискриминации, но и так называемых позитивных мер. "В необходимых случаях" государства должны предпринимать действия, с тем чтобы поощрять "полное и действительное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к основной группе населения", и "должным образом учитывать особое положение" национальных меньшинств. Пункт 2 статьи 4 носит ключевой характер, поскольку он составляет основу всех последующих положений, где более подробно разъясняются меры, которые государствам следует принимать в конкретных областях.

В пункте 3 статьи 4 уточняется, что никакие меры, принимаемые для поощрения фактического равенства, не должны сами рассматриваться как проявление дискриминации.

Статья 15 гласит, что "Стороны обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении государственных дел, особенно тех, которые затрагивают их".

Остальные материально-правовые положения Рамочной конвенции охватывают широкий круг вопросов. Так, государства соглашаются:

- содействовать созданию условий, необходимых для обеспечения меньшинствам возможности поддерживать и развивать свою культуру и самобытность (статья 5);
- поощрять дух терпимости, взаимное уважение и взаимопонимание между всеми лицами, проживающими на их территории (статья 6);
- защищать права на свободу собраний, ассоциации, выражения мнений, а также на свободу мысли, совести и религии (статьи 7, 8 и 9);
- содействовать доступу меньшинств к основным средствам массовой информации, а также созданию и использованию ими собственных средств информации (статья 9);
- признавать право меньшинства пользоваться своим языком в частной и общественной жизни и размещать информацию на этом языке (статьи 10 и 11);

- официально признавать фамилии, имена и отчества на языке меньшинства (статья 11);
- "стремиться обеспечить" право на использование языка меньшинства в отношениях с административными властями и на установку топографических указателей на двух языках, включая язык меньшинства, в районах с "традиционным" или "значительным" присутствием национальных меньшинств (статьи 10 и 11);
- поощрять знание культуры, истории, языка и религии как большинства населения, так и меньшинств (статья 12);
- признавать права меньшинств создавать собственные образовательные учреждения, управлять ими и изучать собственный язык (статьи 13 и 14);
- "стремиться обеспечить" надлежащие возможности получать образование на языке меньшинства в районах со "значительным" или традиционным присутствием национальных меньшинств (статья 14);
- воздерживаться от мер, изменяющих структурный состав населения в районах проживания меньшинств (статья 16);
- не препятствовать осуществлению прав меньшинств поддерживать трансграничные контакты и участвовать в деятельности национальных и международных НПО (статья 17).

Определение

Рамочная конвенция не содержит определения понятия "национальное меньшинство", хотя несколько государств при ее ратификации дали свои собственные определения этому понятию. Согласно многим таким определениям (приобщенным к Конвенции в форме заявлений при ее ратификации), защита в соответствии с Рамочной конвенцией не распространяется на неграждан и мигрантов; в некоторых из них указываются конкретные группы населения, в отношении которых будет применяться данная Конвенция. Лихтенштейн, Люксембург и Мальта являются участниками Рамочной конвенции, однако каждая из этих стран заявила, что национальных меньшинств на ее территории нет.

Хотя государства обладают определенной свободой в решении вопроса о том, к кому применяется данная Конвенция, этот аспект подлежит международному мониторингу в рамках процесса, разработанного для Рамочной конвенции и рассматриваемого ниже. Однако любая НПО, желающая участвовать в мониторинге, должна прежде всего выяснить, сделало ли соответствующее государство заявление о том, в отношении каких групп населения оно будет применять Рамочную конвенцию¹³².

Осуществление и мониторинг

Рамочная конвенция предусматривает учреждение Консультативного комитета – органа в составе 18 независимых экспертов, избираемых Комитетом министров из числа кандидатур, выдвинутых государствами-участниками; вместе с Комитетом министров он призван следить за осуществлением Конвенции и формулировать рекомендации конкретным странам. Членами Консультативного комитета являются признанные эксперты в области защиты меньшинств; они выполняют свои функции в личном качестве и должны сохранять независимость и беспристрастность. При этом важно, что они не выступают от имени правительств своих стран, поскольку политическим органом, в который входят представители государств, является Комитет министров. Участие

¹³² Перечень таких заявлений на текущую дату см. по адресу www.coe.int/minorities.

беспристрастного экспертного органа в анализе проблем, связанных с меньшинствами, облегчает задачу Комитета министров, который (являясь высшим директивным органом Совета Европы и имея поэтому много других обязанностей) во многом полагается на работу Консультативного комитета.

Отправной точкой в деятельности Консультативного комитета является рассмотрение докладов государств, представляемых в течение первого года после вступления Рамочной конвенции в силу для данного государства и каждые пять лет после этого. В целях анализа ситуаций, возникающих в государствах-участниках в периоды между представлением ими очередных докладов, Консультативный комитет также может обращаться к Комитету министров с предложением запросить у соответствующего государства внеочередной доклад. Первоначальные доклады должны содержать всестороннюю информацию о законодательных и иных мерах, принятых государством для осуществления принципов Конвенции. Комитетом министров приняты подробные руководящие принципы подготовки первоначальных, а также последующих докладов. Процесс составления докладов обычно включает консультации с организациями меньшинств и НПО; Комитет также приветствует представление ими альтернативных докладов и информации. Секретариат Рамочной конвенции активно стремится развивать контакты с организациями меньшинств и НПО, однако заинтересованным организациям в свою очередь также рекомендуется брать на себя инициативу установления таких контактов. Поступающие в Совет Европы доклады государств автоматически предаются гласности и размещаются на веб-сайте Совета.

Доклады государств изучаются в Консультативном комитете с использованием самых различных источников письменной информации, исходящей как от государств, так и от негосударственных субъектов. Вошло в практику также посещение различных стран членами Комитета для встречи с должностными лицами правительств, парламентариями, представителями меньшинств, НПО и другими соответствующими сторонами.

После рассмотрения доклада государства и, в большинстве случаев, посещения страны Консультативный комитет принимает "заключение", направляемое соответствующему государству и всем другим государствам-членам Совета Европы. Государству, о котором идет речь, предоставляется возможность высказать свои замечания по поводу заключения Комитета, которое оно на этом этапе может по своему усмотрению опубликовать. В процессе подготовки своего ответа государство также может счесть необходимым провести дополнительные консультации с организациями меньшинств и НПО.

Главным органом, ответственным за соблюдение Рамочной конвенции (статья 26), является Комитет министров Совета Европы. После принятия заключения Консультативным комитетом Комитет министров принимает резолюцию с выводами и рекомендациями (которые, как правило, в значительной мере основываются на заключении Консультативного комитета), касающуюся осуществления Рамочной конвенции соответствующим государством. В связи с подготовкой этой резолюции другие государства, в том числе не являющиеся участниками Конвенции, могут высказаться по поводу существующей ситуации. Резолюция публикуется в сопровождении возможных замечаний государства-участника и заключения Консультативного комитета, если последнее не было опубликовано до этого.

В целях поощрения дискуссии о мерах по улучшению защиты меньшинств Секретариат Рамочной конвенции организует совещания в государствах, в отношении которых завершена работа по мониторингу. Эти обзорные совещания доказали свою полезность

как превосходный форум для обсуждения с участием всех государственных и негосударственных структур, вовлеченных в процесс осуществления Рамочной конвенции, вопроса о практических мерах, которые должны быть приняты по результатам мониторинга.

Деятельность НПО на национальном уровне

НПО могут способствовать изменению внутреннего законодательства и практики государств в соответствии с принципами, закрепленными в Рамочной конвенции. Они могут выдвигать собственные идеи относительно толкования Конвенции и полнее информировать общественность о вытекающих из нее обязательствах данной страны. Это может вести к созданию новой обстановки, при которой от государств можно будет ожидать шагов по выполнению этих обязательств независимо от того, следят ли за этим международные органы. Информированность общественности можно повышать, например, путем перевода и распространения текстов Рамочной конвенции и связанных с ней документов. В число последних должны входить официальный доклад государства, возможные замечания НПО, а также, по мере их принятия, заключения Консультативного комитета, выводы и рекомендации Комитета министров.

НПО и меньшинства могут также принимать непосредственное участие в подготовке докладов государств. НПО должны знать, какому правительственному органу поручена подготовка доклада, и связаться с ним для выяснения возможности представить информацию или замечания, пока доклад еще готовится. Иногда государства даже привлекают НПО к составлению текста своих докладов.

НПО следует обдуманно подходить к тому, насколько они стремятся участвовать в подготовке официальных докладов вместо того, чтобы представлять Консультативному комитету свои замечания по ним или собственные альтернативные доклады. Участие в подготовке доклада не исключает возможности последующего представления собственных комментариев к нему, поэтому НПО могут избрать и оба этих варианта. Преимуществом участия НПО в подготовке доклада государства является то, что это позволяет вступать в прямой диалог с правительством и вносить свой вклад в толкование положений Рамочной конвенции применительно к условиям соответствующей страны. В то же время участие НПО может быть воспринято как признак того, что они согласны с докладом государства, а это не всегда так.

В государствах, еще не присоединившихся к Рамочной конвенции, информационно-пропагандистская деятельность НПО и их работа с государственными органами могут быть направлены на разъяснение необходимости ратифицировать Конвенцию.

Участие НПО в мониторинге

НПО и ассоциациям меньшинств принадлежит ключевая роль в мониторинге соблюдения Рамочной конвенции, на что прямо указано в решении 9 (10) Совета министров, которое разрешает Консультативному комитету получать и запрашивать информацию из негосударственных источников.

На практике НПО и ассоциации меньшинств, во многих случаях при поддержке международных НПО, очень часто пользуются этой возможностью для представления Консультативному комитету обстоятельно подготовленных докладов с информацией о практическом осуществлении Рамочной конвенции. Такая информация, как и прямые контакты с НПО, приветствуется Консультативным комитетом и является важной составной частью его деятельности по мониторингу.

НПО и меньшинства могут вносить свой вклад в мониторинг соблюдения Рамочной конвенции на различных этапах этого процесса. В частности, НПО могут:

- сообщать Консультативному комитету информацию в форме письменных материалов, рассчитанных на представление одновременно с докладом государства, включая "теневые" доклады, которые могут быть посвящены положению одного или нескольких меньшинств, заострять внимание на отдельных статьях или темах либо содержать информацию по всем статьям Рамочной конвенции¹³³.
- в любое время направлять в Консультативный комитет информацию по конкретным вопросам, представляющим интерес для меньшинств и имеющим значение для осуществления Рамочной конвенции;
- встречаться с членами Консультативного комитета в ходе их пребывания в стране;
- использовать Рамочную конвенцию в качестве механизма для диалога в целях поддержания контактов с государственными властями в процессе подготовки доклада государства, получения информации о том, как выполняется Рамочная конвенция, и участия в обзорных совещаниях, проводимых после того, как будут опубликованы результаты мониторинга;
- побуждать государства к скорейшему опубликованию заключения Консультативного комитета и добиваться его перевода на местные языки;
- расширять осведомленность о правах меньшинств путем организации занятий по изучению Рамочной конвенции для работников НПО и лиц, принадлежащих к меньшинствам;
- участвовать в консультациях, проводимых Консультативным комитетом в процессе подготовки им комментариев по конкретным темам.

НПО могут в любое время направлять информацию в секретариат Рамочной конвенции, функционирующий при Совете Европы, который, в свою очередь, будет препровождать ее членам Консультативного комитета. Лучше всего, однако, представлять такую информацию непосредственно в ходе рассмотрения Консультативным комитетом доклада соответствующего государства. Поэтому НПО следует изучить этот доклад (публикуемый сразу же по получении его Комитетом, если его ранее не опубликовало само государство), решить, какую информацию, представленную правительством, следует дополнить или оспорить, и своевременно представить свои замечания Комитету, чтобы он мог учесть их при ознакомлении с докладом государства. Информацию о сроках представления докладов государств и об их фактическом поступлении в Комитет можно найти на веб-сайте Совета Европы, а секретариат может указать крайний срок, к которому должны быть представлены замечания НПО, чтобы Комитет успел их рассмотреть. По возможности НПО следует представлять свою информацию на французском или английском языках, являющихся рабочими языками Комитета.

Представляя свои замечания либо полный альтернативный доклад, НПО должны везде, где это возможно, ссылаться на конкретную информацию, отсутствующую или неверно изложенную в докладе государства. Информация, представляемая НПО, должна опираться на факты, быть полной и подробной, а также по возможности увязываться с конкретными

¹³³ НПО, желающим представить полный альтернативный, или "теневой" доклад, следует подумать о сотрудничестве с другими национальными или международными НПО. Это сведет к минимуму дублирование работы и, возможно, позволит представить более репрезентативную и всестороннюю информацию, что, в свою очередь, сделает доклад более убедительным. Во избежание представления противоречивых сведений важно как минимум знать о том, что делают другие НПО.

статьями Рамочной конвенции. Большую ценность представляют демографические и статистические данные, особенно если они не включены в доклад государства, так как Комитет может воспользоваться ими для сравнения положения меньшинств в разное время. Наконец, НПО могут представлять собственные рекомендации относительно действий, которые правительству следует предпринять для выполнения положений Рамочной конвенции.

Контакты и дополнительная информация

Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities
F-67075 Strasbourg Cedex
France

Тел.: 33 3 88 41 20 00

Факс: 33 3 90 21 49 18

Эл. почта: minorities.fcnm@coe.int

Веб-сайт: www.coe.int/minorities

Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств

Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств была принята в 1992 году и вступила в силу в 1998 году. Эта хартия, ратифицированная 25 государствами¹³⁴, направлена на защиту и поощрение использования региональных языков и языков меньшинств и на то, чтобы лица, говорящие на региональном языке или языке меньшинств, имели возможность пользоваться им в частной и общественной жизни. Ее первоочередной целью является культурная; в Хартии идет речь о региональных языках и языках меньшинств, о языках, не связанных с определенной территорией, и о сравнительно мало используемых официальных языках, но не о правах меньшинств как таковых.

Преамбула Хартии начинается с изложения основных целей и принципов, которые государства обязуются применять ко всем региональным языкам и языкам меньшинств, существующим на их территории, "подчеркивая значение взаимного обогащения культур и языкового многообразия". Далее в ней намечается ряд конкретных мер, призванных облегчать и поощрять использование конкретных региональных языков или языков меньшинств в общественной жизни (часть III). Они имеют своей целью обеспечить, в той мере, в какой это практически возможно, использование региональных языков или языков меньшинств в системе образования, средствах массовой информации, правовой и административной сферах, экономической и социальной жизни, в ходе культурных мероприятий и трансграничных обменов. При ратификации Хартии государства должны указывать, к каким именно языкам будут применяться положения части III Хартии; часть II распространяется на все языки, подпадающие под определение регионального языка или языка меньшинств (см. ниже).

Согласно определению, сформулированному в Хартии, "региональными языками или языками меньшинств" считаются языки, которые традиционно используются на данной территории государства жителями этого государства, представляющими собой группу, численно меньшую, чем остальное население государства; они отличаются от официального языка (языков) данного государства и не включают в себя ни диалекты этого

¹³⁴ Австрия, Армения, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Дания, Испания, Кипр, Лихтенштейн, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Украина, Финляндия, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Швейцария и Швеция.

языка (языков), ни языки мигрантов. Выражение "территория, на которой используется региональный язык или язык меньшинства" означает географический район, в котором упомянутый язык является средством общения части населения, достаточно многочисленной для того, чтобы это оправдывало принятие различных мер по защите и развитию, предусмотренных Хартией.

Выражение "нетерриториальные языки" означает языки, используемые жителями государства, которые отличаются от языка или языков остального населения государства, но которые, несмотря на их традиционное использование на территории государства, не могут быть связаны с каким-либо его определенным районом; в качестве примеров можно привести язык рома или идиш.

С демографической точки зрения положение языков, охватываемых Хартией, весьма неодинаково, как и тот социальный, политический и экономический контекст, в котором они существуют. Соответственно, Хартия позволяет варьировать объем предоставляемой защиты в зависимости от конкретных особенностей положения каждого языка и с учетом затрат на такую защиту.

В части II Хартии изложены восемь основополагающих принципов и целей, на которых должны основываться политика, законодательство и практика государств и которые, как считается, создают необходимые базовые предпосылки для сохранения соответствующих языков:

- признание региональных языков или языков меньшинств в качестве средств выражения культурного богатства;
- учет географической сферы распространения каждого регионального языка или языка меньшинства;
- необходимость решительных действий по поддержке таких языков;
- содействие и/или поощрение использования этих языков в устной и письменной речи, в общественной и частной жизни;
- обеспечение надлежащих форм и средств для преподавания и изучения таких языков на всех соответствующих ступенях;
- содействие соответствующим межнациональным обменам;
- запрет на все неоправданные различия, исключения, ограничения или льготы, относящиеся к использованию регионального языка или языка меньшинства и имеющие целью сдержать либо поставить под угрозу его сохранение и развитие;
- усилия государств по углублению взаимопонимания между всеми языковыми группами их населения.

В части III (статьи 8-14) излагаются конкретные меры в целом ряде областей: государствам предлагается на выбор 68 конкретных начинаний в семи областях общественной жизни. При этом государства обязуются применять лишь те положения части III, под которыми они подписались, т.е. конкретный набор принятых обязательств, скорее всего, будет различным для разных государств; он также может быть неодинаковым применительно к разным языкам, используемым на территории одного и того же государства. Так, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии к валлийскому, шотландскому/гэльскому и ирландскому языкам применяются разные положения части III, тогда как на шотландский/корнуольский языки и мэнский диалект гэльского языка распространяются только положения части II.

Государствам следует выбрать для себя не менее 35 обязательств в отношении каждого языка, отнесенного ими к сфере применения раздела III Хартии. Многие положения Хартии предусматриваются по нескольку вариантов таких обязательств, различающихся по степени строгости, выбор между которыми следует делать "в соответствии с положением каждого языка". Впоследствии государствам рекомендуется принимать в рамках Хартии дополнительные или более далеко идущие обязательства, по мере развития их правовой системы или появления финансовых возможностей (пункт 2 статьи 3).

Области общественной жизни, каждой из которых посвящена отдельная статья части III, откуда должны отбираться соответствующие конкретные обязательства, включают:

- образование;
- судебную систему;
- административные органы и государственные службы;
- средства массовой информации;
- культурные мероприятия и объекты;
- экономическую и общественную жизнь;
- трансграничные обмены.

Осуществление и мониторинг

Члены комитета независимых экспертов – по одному от каждого государства-участника – назначаются Комитетом министров Совета Европы "из числа лиц, обладающих высокими моральными качествами, известных своей компетентностью в вопросах, относящихся к Хартии, кандидатуры которых выдвигаются заинтересованной Стороной". Как указывается в сопровождающем Хартию пояснительном докладе (пункт 131), "в Хартии делается упор на чисто личном характере "высоких моральных качеств" и указывается, что эксперты, выдвигаемые в члены Комитета, должны при выполнении своих функций действовать независимо и не следовать инструкциям соответствующих правительств".

Доклады об осуществлении Хартии государства должны представлять на регулярной основе. Первый такой доклад представляется в течение года с момента вступления Хартии в силу для данного государства, а последующие – каждые три года.

После представления государством своего доклада начинается процедура мониторинга. Комитет экспертов разработал для этого методичку, не имеющую аналогов в прошлом, и в полной мере использует свои широкие полномочия для того, чтобы получать и запрашивать информацию из неофициальных источников, и прежде всего у НПО, в соответствии с пунктом 2 статьи 16 Хартии. Комитет организует выезды на места, которые позволяют его членам посещать государства, подлежащие мониторингу, для встречи с правительственными должностными лицами и представителями языковых общин.

Основываясь на собранной информации, Комитет утверждает доклад и представляет его Комитету министров, который на основании этого доклада и замечаний соответствующего государства формулирует свои рекомендации этому государству. Доклады подлежат опубликованию и обычно переводятся на официальный язык государства¹³⁵.

¹³⁵ См. по адресу www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

Роль НПО в осуществлении мониторинга

Комитет экспертов придает большое значение активному участию НПО в процессе мониторинга и относится к ним как к равным и незаменимым партнерам в рамках диалога между государствами и Советом Европы. Неправительственным организациям предоставляется возможность ознакомить Комитет со своей оценкой положения региональных языков или языков меньшинств в соответствующих странах, во многом по аналогии с их участием в работе Консультативного комитета Рамочной конвенции. НПО и другие стороны могут в любое время обращаться в Комитет экспертов с целью предоставления ему актуальной информации.

Стремясь облегчить участие НПО в процессе мониторинга, Совет Европы в 2004 году опубликовал брошюру *The European Charter for Regional or Minority Languages: Working Together: NGOs and Regional or Minority Languages*.

Контакты и дополнительная информация

Council of Europe
European Charter for Regional or Minority Languages
Directorate General IV – Education, Culture and Heritage, Youth and Sport
F–67075 Strasbourg Cedex
France
Тел.: 33 3 88 41 31 86
Факс: 33 3 88 41 27 88
Эл. почта: minlang.secretariat@coe.int
Веб-сайт: www.coe.int/minlang

Европейская комиссия по борьбе против расизма и нетерпимости

Европейская комиссия по борьбе против расизма и нетерпимости (ЕКБРН) – наблюдательный орган, созданный Советом Европы для борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью. Его мандат распространяется на все виды дискриминации и предрассудков по отношению к лицам или группам лиц по признакам расы, цвета кожи, языка, религии, национальности либо национального или этнического происхождения.

Комиссия была учреждена в ходе первой встречи глав государств и правительств стран-членов Совета Европы, а в 2002 году Комитет министров утвердил ее устав, позволивший укрепить роль Комиссии как независимого правозащитного органа. Она осуществляет мониторинг ситуации в отдельно взятых странах, формулирует общеполитические рекомендации и способствует информированию общественности. Члены Комиссии подбираются с учетом наличия у них экспертных знаний по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии, и выступают в личном качестве, сохраняя независимость и беспристрастность.

В ходе своей работы на страновых направлениях Комиссия анализирует положение дел с проявлениями расизма и нетерпимости в каждом из государств-членов Совета Европы. Ее выводы вместе с рекомендациями о способах решения выявленных проблем публикуются в докладах по странам, подготавливаемых на основе анализа письменной информации, представленной соответствующим государством и НПО, а также результатов поездки в страну, во время которой делегация Комиссии встречается с представителями ее правительства и гражданского общества. Окончательной доработке доклада по стране предшествует конфиденциальный диалог Комиссии с ее властями. Для всех государств принят один и тот же пятилетний цикл мониторинга (позволяющий охватить

от девяти до десяти стран в год). В рамках начавшегося в 2008 году четвертого цикла первоочередное внимание уделяется выполнению рекомендаций предыдущих циклов. При этом для каждого государства отбирается три приоритетных рекомендации, о выполнении которых необходимо отчитаться через два года после опубликования доклада по итогам четвертого цикла.

Комиссия также адресует всем государствам-членам общеполитические рекомендации, которые их государственное руководство может учитывать в своей борьбе против расизма и связанных с ним форм дискриминации. Всего Комиссией принято 12 подобных рекомендаций по таким вопросам, как, например, эффективные меры в законодательной области, специализированные органы, положение рома, исламофобия, интернет, противодействие расизму в условиях борьбы с терроризмом, антисемитизм, образование, охрана правопорядка и спорт.

Для успешной борьбы с расизмом необходимо, чтобы ее важность была осознана широкими массами населения. Поэтому ключевое значение приобретает разъяснительная работа. В 2002 году Комиссией была принята программа действий, включающая развитие контактов со всеми заинтересованными НПО, проведение на национальном уровне круглых столов, посвященных роли страновых докладов Комиссии, и ежегодную организацию семинаров для представителей специализированных органов по темам, представляющим общий интерес (таким, как посредничество, позитивные меры и интеграция).

Контакты и дополнительная информация

The Secretariat
European Commission against Racism and Intolerance
Council of Europe
Directorate General of Human Rights and Legal Affairs-DGHL
F-67075 Strasbourg Cedex
France

Тел.: 33 3 88 41 29 64

Факс: 33 3 88 41 39 87

Эл. почта: ecri@coe.int

Веб-сайт: www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp

Уполномоченный по правам человека

Уполномоченный по правам человека – независимое должностное лицо при Совете Европы, пост которого был учрежден в 1999 году в целях пропаганды прав человека и содействия их соблюдению во всех государствах-членах Совета Европы.

Мандат

Задачи Уполномоченного по правам человека изложены в резолюции 99(50) Комитета министров, в которой ему поручается:

- способствовать практическому соблюдению прав человека и оказывать государствам-членам помощь в применении стандартов, установленных в этой области Советом Европы;
- содействовать просвещению и повышению правосознания в области прав человека в государствах-членах Совета Европы;
- выявлять возможные недостатки в законах и практике, касающихся прав человека;
- способствовать деятельности национальных омбудсменов и других правозащитных органов в странах;

- предоставлять консультации и информацию по вопросам защиты прав человека в масштабах всего региона.

Деятельность Уполномоченного по правам человека направлена на поощрение реформ, которые позволят ощутимо повысить эффективность поддержки и защиты прав человека. Уполномоченный по правам человека не может принимать меры по индивидуальным жалобам. Он, однако, может получать информацию из любых источников, включая частных лиц и НПО, и выступать на ее основе с разнообразными инициативами, если эта информация свидетельствует о систематическом ущемлении прав человека в той или иной стране. Среди конкретных тем, которыми занимается Уполномоченный по правам человека, – искоренение дискриминации, права ребенка и права мигрантов.

Уполномоченный по правам человека взаимодействует с самыми разными международными и национальными учреждениями, а также механизмами правозащитного мониторинга. К числу его важнейших партнеров на межправительственном уровне относятся Организация Объединенных Наций и ее специализированные учреждения, Европейский союз и ОБСЕ (см. главу XIII). Уполномоченный по правам человека также тесно сотрудничает с ведущими правозащитными НПО, университетами и экспертно-аналитическими центрами.

Деятельность Уполномоченного по правам человека

Уполномоченный по правам человека стремится поддерживать постоянный диалог с государствами-членами Совета Европы и, когда сочтет необходимым, посещает страны с официальными визитами для изучения и оценки положения дел в области прав человека. В программу таких визитов обычно входят встречи с высшим руководством правительства, парламента и судебной системы, а также ведущими представителями правозащитных институтов и гражданского общества. В ходе своих поездок Уполномоченный по правам человека вступает в диалог с представителями меньшинств и выражающими их интересы организациями. Его доклады содержат как анализ существующей практики в области прав человека, так и подробные рекомендации по ее улучшению. После публикации они широко распространяются среди политического руководства и активистов НПО, а также с помощью средств массовой информации. К 2008 году Уполномоченный побывал во всех странах-членах Совета Европы, по каждой из которых был опубликован его доклад об оценке.

Через несколько лет после первого визита в страну Уполномоченный по правам человека или один из его сотрудников посещает ее повторно для оценки прогресса, достигнутого в выполнении рекомендаций, или для более предметного рассмотрения первоочередных проблем. По итогам этой поездки Уполномоченный выпускает еще один доклад, который также становится достоянием широкой аудитории. Практикуются также более краткосрочные посещения отдельных стран или регионов для укрепления контактов с их властями и изучения конкретных вопросов прав человека, однако доклады после таких визитов публикуются не всегда.

В соответствующих случаях Уполномоченный по правам человека формулирует рекомендации, касающиеся той или иной проблемы прав человека в одном или нескольких государствах-членах. По просьбе национальных органов или по собственной инициативе он также может давать заключения относительно законопроектов и конкретных видов практики. Так, например, в 2004 году Уполномоченный вынес заключение по вопросу об учреждении в Польше национального органа по борьбе с дискриминацией¹³⁶.

¹³⁶ См. по адресу <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=980009&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679> (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

В целях повышения осведомленности о правах человека в государствах-членах Уполномоченный по правам человека занимается организацией семинаров и мероприятий по правозащитной тематике и стремится поддерживать непрерывный диалог с правительствами, организациями гражданского общества и учебными заведениями. Материалы таких семинаров и мероприятий обычно ложатся в основу публикуемых Уполномоченным по правам человека впоследствии рекомендаций, заключений или докладов по обсуждавшимся вопросам¹³⁷.

Уполномоченный по правам человека тесно сотрудничает с национальными омбудсменами, национальными правозащитными учреждениями и другими государственными органами по защите прав человека, а также поддерживает непосредственные рабочие контакты с омбудсменами Европейского союза. Он выступает за учреждение подобных органов в тех государствах-членах Европейского союза, где они еще не созданы.

Оценки положения меньшинств содержатся в большинстве издаваемых Уполномоченным по правам человека страновых докладов. Особое внимание при этом уделяется рома и странникам ввиду хронической, системной дискриминации, которой они подвергаются. Доклад с общим обзором положения в области прав человека применительно к рома, синти и странникам был опубликован в 2006 году, после чего в 2009 году было выпущено исследование *Миграция рома в современной Европе* (подготовленное совместно с Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств)¹³⁸. Ряд семинаров по вопросам, касающимся рома, был организован секретариатом Уполномоченного по правам человека совместно с внешними партнерами.

В своей работе по наблюдению за положением меньшинств в разных странах Уполномоченный по правам человека часто опирается на деятельность Консультативного комитета Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и Комитета экспертов Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств, о которых говорилось выше. Вместе с тем он также дает оценку положению меньшинств в странах, еще не присоединившихся к этим документам. Уполномоченный по правам человека занимается анализом подходов государств-членов, ведущих к вовлечению или, напротив, отторжению меньшинств, находящихся под защитой международно-правовых документов.

Многие национальные и международные НПО, представляющие интересы меньшинств или добивающиеся осуществления их прав, регулярно поставляют информацию в секретариат Уполномоченного по правам человека. Они также используют его выводы и рекомендации в своей работе.

Контакты и дополнительная информация

Office of the Commissioner for Human Rights
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

Тел.: 33 3 88 41 34 21

Факс: 33 3 90 21 50 53

Эл. почта: commissioner@coe.int

Веб-сайт: www.coe.int/t/commissioner/Default_en.asp

¹³⁷ См. по адресу www.coe.int/t/commissioner/Activities/themes/default_en.asp (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹³⁸ См. по адресу <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1536357>. Доклад 2006 года доступен по адресу <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=320815&SecMode=1&DocId=941416&Usage=2> (дата посещения обоих адресов – 4 декабря 2012 года).

Совет Европы и проблемы народности рома

По оценкам Совета Европы, на европейском континенте в настоящее время проживают от 10 до 12 млн. рома. Они составляют самую обездоленную группу населения: многие из них живут в крайней нищете, повседневно сталкиваются с расизмом и дискриминацией, не имеют возможности участвовать в нормальной жизни и пользоваться гарантиями основных прав, воспринимаемых остальными людьми как нечто естественное.

В октябре 2010 года Генеральный секретарь Совета Европы выступил с инициативой согласования между государствами-членами первоочередных задач по углублению социальной интеграции рома и обеспечению уважения к их правам человека. С 2011 года этими вопросами занимается специальная группа сотрудников во главе со Специальным представителем Генерального секретаря по проблемам рома. Она координирует осуществление целого ряда проектов, о которых говорится ниже.

Наращивание потенциала и повышение осведомленности

Программа подготовки посредников

Посредники служат связующим звеном между ромскими общинами и государственными учреждениями местного уровня. Они содействуют зачислению ромских детей в местные школы, заботятся о получении семьями рома необходимой медицинской помощи, выдаче им удостоверений личности, обеспечении их достойным жильем и устройстве на работу. Программа "РОМЕД" по подготовке посредников для работы с ромскими общинами осуществляется с октября 2010 года; Европейская комиссия присоединилась к этой программе в июле 2011 года. В 2011 и 2012 годах такая специализированная подготовка была организована в 21 стране.

Разработаны новые учебные программы для посредников (на 16 языках) и Европейский кодекс этики посредничества, призванный защищать посредников от некорректного отношения и способствовать повышению качества их услуг. Сформирован европейский корпус инструкторов РОМЕД в составе 38 человек, из которых 21 – лица ромского происхождения.

Ценным информационным ресурсом является Европейская база данных о посредниках, из которой можно получить последние сведения о различных аспектах посреднической деятельности в интересах рома в целом ряде стран¹³⁹.

Подготовка адвокатов, защищающих рома

С 1996 года Совет Европы вместе с Европейским центром по правам народности рома (ЕЦПР) организует учебные курсы в целях поощрения и облегчения работы адвокатов, обращающихся в Европейский суд по правам человека (см. выше) и Европейский комитет по социальным правам (в рамках механизма подачи коллективных жалоб, предусмотренного Европейской социальной хартией) с ходатайствами о защите прав рома. Программа содействия адвокатам, защищающим права рома, осуществляется во Франции, Греции, Италии и Турции, а учебные курсы продолжают проводиться в Румынии и Болгарии.

Борьба с цыганофобией

"Доста!" на ромском языке означает "Довольно!". Под таким лозунгом Совет Европы проводит кампанию за отказ от стереотипов и осознание обществом подлинного потенциала людей, принадлежащих к народности рома. Развернутая в 2008 году, эта кампания сегодня осуществляется в 14 странах. На ее многоязычном веб-сайте регулярно появляются свежая информация и материалы, включая проспекты, плакаты,

¹³⁹ См. по адресу www.coe-romed.org.

теле- и радиорепортажи, а также методические разработки для кампаний по борьбе с предрассудками¹⁴⁰.

Признание геноцида рома

Совет Европы вместе с Контактным пунктом по вопросам, касающимся рома и синти, при Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ (см. главу XIII), реализует проект, цель которого – добиться общественного признания факта геноцида рома и синти в годы Второй мировой войны и повысить информированность о нем. Проект включает подготовку учебных материалов по истории и культуре народности рома, а также проведение конференций и мероприятий. На веб-сайте, посвященном памяти об историческом прошлом народности рома, имеется база данных об этом периоде, включающая виртуальную библиотеку самых известных и полезных публикаций и интерактивную карту с указанием особо важных и памятных мест в каждой стране; в ней также содержится информация об учебных программах, имеющихся дидактических материалах, школьных учебниках, мемориальных объектах и новых подходах в практике министерств, гражданского общества, международных организаций, музеев и учебных заведений¹⁴¹.

Анализ и обмен информацией о принятых директивах и передовом опыте

База данных о директивах и передовом опыте

В эту базу данных, сформированную в 2011 году, заносятся примеры директив, стратегий, а также "перспективного" "оправдавшего себя" и "получившего распространение" (или передового) опыта в отношении рома на национальном, региональном и местном уровнях. Сбор этой информации ведется в сотрудничестве с государствами-членами, Конгрессом местных и региональных органов власти, секретариатом Уполномоченного по правам человека и международными партнерами, включая организации, ответственные за проведение Десятилетия интеграции рома, Европейскую комиссию, Агентство Европейского союза по основным правам и БДИПЧ.

Содержание раздела, посвященного народности рома, на веб-сайте Совета Европы (www.coe.int/roma) отражает принятый "сквозной" подход к этой теме и включает ссылки на все соответствующие решения, принятые различными органами Совета Европы, а также текущую информацию о проектах, осуществляемых в интересах рома.

Специальный комитет экспертов по проблемам народности рома

Первый межправительственный орган по вопросам, касающимся народности рома, был учрежден в 1995 году. После принятия в октябре 2010 года Страсбургской декларации о народности рома межправительственные контакты по вопросам, касающимся рома, активизировались, а для Специального комитета экспертов по проблемам народности рома (СКРОМ) был утвержден новый круг ведения, в соответствии с которым он подчиняется непосредственно Комитету министров Совета Европы.

На первом месте среди задач, поставленных перед Комитетом, находятся анализ и оценка проведения соответствующей политики на уровне стран и тематический обмен опытом и примерами передовой практики. Участвующие в работе Комитета эксперты из разных государств разделились на три тематические группы для изучения таких вопросов, как роль местных и региональных органов власти в осуществлении национальных стратегий

¹⁴⁰ См. www.dosta.org.

¹⁴¹ См. www.opusidea.eu/trr/.

и планов действий, касающихся рома, проблема пропуска школьных занятий учащимися рома и их отчисления из школ, а также обеспечение рома социальным жильем.

В 2011 году СКРОМ вынес заключение по поводу рекомендации 1941 (2010) Парламентской ассамблеи относительно рома, ищущих убежища в Европе. Он также одобрил доклад о выполнении рекомендации Комитета министров по вопросу о трудоустройстве рома¹⁴², включающий сведения о передовой практике государств-членов в данной области, и проект декларации о распространении цыганофобии и насилия на расовой почве по отношению к рома в странах Европы, которая была принята Комитетом министров 1 февраля 2012 года. В настоящее время СКРОМ готовит также проект рекомендации о посреднической деятельности, поощряющей использование посредников и определяющей основные принципы эффективного посредничества¹⁴³.

Европейский альянс городов и регионов за интеграцию рома

На саммите мэров городов в сентябре 2011 года было принято решение о создании Европейского альянса городов и регионов за интеграцию рома. Его цель – помогать городам и регионам в создании дополнительных возможностей социальной интеграции рома, предоставлять консультации и способствовать обмену опытом и полезной практикой. Организационной работой по созданию альянса займется инициативная группа из 11 городских и региональных администраций.

Роль местных и региональных органов власти в деле социальной интеграции рома особенно важна в силу того, что большинство проблем, с которыми рома сталкиваются в области здравоохранения, образования и трудоустройства, а также в жилищной сфере, как правило, входят в компетенцию именно этих органов.

Образование для детей народности рома в Европе

Будущее ромских общин зависит от того, где и как будут учиться их дети, поскольку образование является для них ключевой предпосылкой адекватного понимания своего положения и достижения социальной интеграции. В 2002 году Совет Европы приступил к реализации проекта, посвященного образованию для детей народности рома в Европе и направленного на охват ромских общин системой всеобщего школьного обучения. В этом проекте, включая его концептуальную разработку и практическое осуществление, активно участвовали представители самих рома. В рамках проекта разработан комплект учебных пособий, облегчающий ромским детям, не посещавшим дошкольные учреждения, подготовку к поступлению в первый класс; проводятся семинары по проблемам народности рома, организуемые Советом Европы по линии программы "Песталоцци" для преподавательского состава, подготовлено руководство для посредников и помощников, содействующих привлечению ромских детей в школы, разрабатываются дидактические материалы для использования в смешанных классах, где школьники рома учатся вместе с другими детьми, способствующие улучшению взаимопонимания, а также ведется работа над материалами о геноциде рома в годы Второй мировой войны¹⁴⁴.

¹⁴² Рекомендация Rec(2001)17 об улучшении экономического положения и расширении занятости рома/цыган и странников в Европе.

¹⁴³ Подробнее о деятельности СКРОМ см. по адресу www.coe.int/roma.

¹⁴⁴ См. www.romagenocide.org. Подробнее об этом проекте, завершённом в 2009 году, см. по адресу www.coe.int/t/dg4/education/roma/default_en.asp (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

Преподавание и изучение ромского языка

Отделом языковой политики секретариата Совета Европы разработана рамочная учебная программа по ромскому языку, предназначенная для его преподавания и изучения в европейских странах¹⁴⁵. В ее основу положены разработанные Советом Общие методические рекомендации по преподаванию языков учащимся в возрасте от 4 до 16 лет в европейских странах; программа рассчитана на адаптацию к местным условиям и потребностям и предназначена для преподавателей, авторов учебников и руководителей системы образования. В дополнение к этой рамочной программе выпущены два общеевропейских учебно-методических комплекта для изучающих ромский язык (ориентированных на возрастные группы от 6 до 11 и от 11 до 16 лет), в каждый из которых входит индивидуальное пособие для учащегося и подборка материалов для преподавателя. Поощряется перевод этих материалов на другие диалекты ромского языка, а также на национальные и официальные языки разных стран.

Международная целевая группа по вопросам образования для народности рома

В состав Международной целевой группы по вопросам образования для народности рома входят представители Совета Европы, ЮНИСЕФ, Европейской комиссии, ЮНЕСКО, БДИПЧ, Агентства по основным правам, Института "Открытое общество" и Международной ассоциации "Шаг за шагом". Она занимается разработкой и тесной координацией европейских и международных инициатив на всех уровнях в области образования для рома, синти и странников, а также укреплением сотрудничества между представленными в ней государствами.

Проект "Путь рома: культура и наследие"

Целью проекта "Путь рома: культура и наследие" является расширение знаний европейцев об истории, культуре, ценностях и образе жизни народности рома, поощрение вклада рома в культурную жизнь и многообразие европейских стран и содействие преодолению негативных стереотипов, касающихся этой народности. Его первая фаза посвящена созданию сети организаций (с участием ассоциаций, музеев, архивов, культурных центров, творческих коллективов, учебных заведений и оргкомитетов фестивалей) в целях разработки совместных мероприятий. Второй фазой станет развитие в Европе ряда туристских маршрутов, позволяющих глубже понять ромскую культуру¹⁴⁶.

Сотрудничество с международными партнерами

Совет Европы сотрудничает как с межправительственными, так и с неправительственными организациями, а также с ромскими НПО. У него имеется соглашение о партнерстве с Европейским форумом рома и странников.

Неофициальная контактная группа международных организаций и учреждений, занимающихся проблемами народности рома, представляет собой неформальный механизм для консультаций и сотрудничества между представителями Европейского союза, Совета Европы, БДИПЧ, Всемирного банка, учреждений Организации Объединенных Наций (УВКПЧ, ПРООН и УВКБ) и других структур.

¹⁴⁵ См. www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Rom_CuFrRomani2008_EN.pdf (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹⁴⁶ См. www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/routes/roma_en.asp (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

Контакты и дополнительная информация

The Council of Europe
Avenue de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

Тел.: 33 3 88 41 20 00
Веб-сайт: www.coe.int

Support Team of the Special Representative of the Secretary General for Roma issues
Council of Europe
Agora Building
1, Quai Jacoutot
F-67075 Strasbourg Cedex
France

Тел.: 33 3 88 41 20 00
Факс: 33 3 90 21 40 53
Веб-сайт: www.coe.int/roma

Совет Европы публикует большое количество материалов, имеющих отношение к проблемам меньшинств (см. <http://book.coe.int/EN>).

ГЛАВА XIII

ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ

Резюме: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) играет важную роль в разработке нормативных и институциональных инструментов продвижения и защиты прав меньшинств. Копенгагенский документ по человеческому измерению содержит один из наиболее полных сводов международных норм, касающихся прав меньшинств, а Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств является единственной постоянной международной инстанцией, призванной предотвращать межэтнические конфликты внутри государств и между ними. Другие органы ОБСЕ также имеют отношение к защите прав меньшинств. Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) проводит широкую связанную с правами человека деятельность в области правозащитного просвещения, мониторинга и культивирования терпимости и недискриминации. В нем имеется отдел, призванный способствовать улучшению условий жизни рома и синти. Работа по актуальным для меньшинств вопросам ведется и по линии полевых операций ОБСЕ, например, в форме укрепления потенциала правительств и гражданского общества в таких областях, как надлежащее управление, участие в экономической жизни и права человека.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – это занимающийся проблемами безопасности форум, в состав которого входят 56 государств-участников, расположенных на географическом пространстве от Ванкувера до Владивостока¹⁴⁷. Признанная в качестве регионального соглашения по смыслу главы VIII Устава Организации Объединенных Наций, ОБСЕ является главным образом инструментом раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления. До 1995 года ОБСЕ называлась "Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)" и являлась межправительственным дипломатическим совещанием, известным также как "Хельсинкский процесс" и учрежденным в 70-е годы в качестве форума для диалога между Востоком и Западом в эпоху "холодной войны". Родившаяся в результате этого процесса ОБСЕ по-прежнему является прежде всего организацией по безопасности, цель которой заключается в обеспечении безопасности и стабильности для всех ее участников на основе сотрудничества. Решения в ОБСЕ принимаются консенсусом; соответственно, можно считать, что все государства-участники взяли на себя политические обязательства уважать принимаемые ОБСЕ резолюции, декларации и аналогичные акты.

¹⁴⁷ Государствами-участниками являются: Австрия, Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Беларусь, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Казахстан, Канада, Кипр, Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Молдова, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Святой Престол, Сербия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Эстония.

Подход ОБСЕ к соблюдению прав человека воплощен в понятии "всеобъемлющая безопасность", согласно которому признаются три основных измерения безопасности – военно-политическое, экономико-экологическое и человеческое. Таким образом, эта организация занимается широким кругом проблем, связанных с безопасностью (включая, например, контроль над вооружениями, нераспространение, уничтожение систем оружия, военные реформы, борьбу с терроризмом и меры укрепления доверия и безопасности), экономическими и экологическими вопросами (касающимися, в частности, транспортных сетей, управления водными ресурсами, охраны земель и надлежащего управления в экономических делах), а также человеческим измерением (права человека, национальные меньшинства, демократизация, наблюдение за выборами, верховенство права, полицейская деятельность и гуманитарные вопросы). Взаимосвязь между военно-политической безопасностью, правами человека и экономико-экологическими проблемами была признана в хельсинкском Заключительном акте 1975 года. В этом документе закреплены 10 основополагающих принципов, определяющих действия государств-участников в отношении тех, кто находится в пределах их юрисдикции, а также в отношении друг друга, которые позже получили название "Декалог".

Обзор применимых норм

Включение принципа уважения прав человека в хельсинкский Заключительный акт стало крупным достижением. Вместе с соответствующими рекомендациями принцип VII, сформулированный в Заключительном акте, явился первым признанием прямой связи между правами человека и безопасностью и послужил основой для выработки новых стандартов в области прав человека, особенно в части, касающейся прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Принцип VII гласит:

"Государства-участники, на чьей территории имеются национальные меньшинства, будут уважать право лиц, принадлежащих к таким меньшинствам, на равенство перед законом, будут предоставлять им полную возможность фактического пользования правами человека и основными свободами и будут таким образом защищать их законные интересы в этой области".

В течение 15 лет после принятия хельсинкского Заключительного акта связанная с "холодной войной" напряженность в отношениях препятствовала дальнейшему прогрессу, однако после 1989 года продвижение в вопросах, касающихся меньшинств, значительно ускорилось. В июне 1990 года (тогдашним) СБСЕ был принят Копенгагенский документ по человеческому измерению, который и по сей день считается основным нормативным документом ОБСЕ в области прав человека и прав меньшинств и который послужил стимулом к принятию других юридически обязывающих международных документов по правам меньшинств, таких, как Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств (см. главу XII). В Копенгагенском документе также содержится широкий набор положений, касающихся создания демократических институтов и обеспечения верховенства закона.

Принимая за исходную точку права личности, пункт 33 обязывает государства-участники "защищать этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность национальных меньшинств на своей территории... в соответствии с принципами равенства и недискриминации". Государства также обязались принимать по мере необходимости специальные меры для обеспечения такого равенства. Такие специальные права и меры не означают, что в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам,

действует преференциальный режим. Они скорее направлены на обеспечение равного и полного осуществления прав как де юре, так и де факто.

Хотя концепция прав меньшинств проистекает из концепции прав личности (см., например, статью 1 Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств), лишь совместное осуществление этих прав позволяет лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, сохранять свою самобытность. Копенгагенский документ наделяет всех лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, рядом конкретных прав, которыми они могут пользоваться как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы. В это число входит право:

- "выражать, сохранять и развивать" свою самобытность и культуру, не подвергаясь каким-либо попыткам ассимиляции вопреки своей воле (пункт 32);
- пользоваться своим родным языком в личной и общественной жизни и обмениваться информацией на своем родном языке (пункты 32.1 и 32.5);
- создавать и поддерживать свои собственные образовательные, культурные и религиозные институты, а также изыскивать для них финансовые средства "в соответствии с национальным законодательством" (пункт 32.2);
- исповедовать свою религию, в том числе использовать религиозные материалы и осуществлять религиозную деятельность в области образования на своем родном языке (пункт 32.3);
- поддерживать "беспрепятственные контакты" с людьми, с которыми они имеют общее происхождение, культурное наследие или религиозные верования, находящимися в той же стране или за рубежом (пункт 32.4);
- "эффективно участвовать в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности таких меньшинств" (пункт 35).

Государства должны "создавать условия для поощрения ... самобытности [меньшинств]" (пункт 33), и "будут стремиться гарантировать", чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, "имели надлежащие возможности для обучения своему родному языку или на своем родном языке, а также – там, где это возможно и необходимо, – для его использования в государственных органах" (пункт 34).

Хотя каждое лицо вправе осуществлять свои права совместно с другими, в рамках ОБСЕ нет основы для коллективных прав как таковых. В частности, отсутствует связь с правом на самоопределение (опасения в отношении которого выражаются государственными органами или населением, составляющим в стране большинство), ибо в пункте 37 Копенгагенского документа четко говорится:

"Ни одно из этих положений [т.е. конкретно указанных прав меньшинств] не может толковаться как подразумевающее какое-либо право заниматься любой деятельностью или осуществлять любое действие вопреки целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, другим обязательствам по международному праву и положениям Заключительного акта, включая принцип территориальной целостности государств".

Дополнительные положения, касающиеся конкретно меньшинств, изложены в Парижской хартии для новой Европы (1990 год), в которой отмечается решимость государств "способствовать богатому вкладу национальных меньшинств в жизнь наших обществ", а также в Докладе Женевского совещания экспертов по вопросам национальных меньшинств (1991 год), где представлены выводы, к которым пришли эксперты из

государств ОБСЕ в результате трехнедельной дискуссии по проблемам национальных меньшинств и прав принадлежащих к ним лиц.

Кроме того, почти в каждом соответствующем документе СБСЕ или ОБСЕ, принятом за период с 1990 года, содержится особое упоминание о положении народности рома (цыгане), начиная с Копенгагенского документа 1990 года (пункт 40 с подпунктами), который требует от государств-участников принятия мер по защите рома и других от любых актов, которые представляют собой подстрекательство к насилию, и от угроз или актов дискриминации, враждебности или ненависти, а также включая Доклад Женевского совещания экспертов 1991 года по вопросам национальных меньшинств (глава VI) и Документ Хельсинкской встречи в рамках дальнейших шагов 1992 года (глава VI, пункт 35).

В дополнение к принятым ранее в рамках СБСЕ и ОБСЕ обязательствам, касающимся рома, государства-участники ОБСЕ на встрече Совета министров иностранных дел в 2003 году утвердили План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ. Этот план содержит набор принципов, которыми следует руководствоваться при решении проблем рома и синти, а также рекомендации по выработке стратегий, направленных на искоренение дискриминации в отношении рома, синти и других групп. С момента принятия Плана действий Пункт для контактов по вопросам, касающимся рома и синти, входящий в состав Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ, о котором рассказывается ниже), в тесном сотрудничестве с Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств оказывает помощь государствам-участникам и НПО в осуществлении Плана и публикует доклады о ходе выполнения государствами-участниками зафиксированных в нем обещаний.

Институты ОБСЕ и права меньшинств

ОБСЕ осуществляет мониторинг ситуации с правами человека и способствует их осуществлению, используя для этого разнообразные институты, механизмы и полевые операции. Особенно важную роль с точки зрения защиты прав меньшинств играют Верховный комиссар по делам национальных меньшинств, БДИПЧ, специальные представители Действующего председателя по содействию терпимости и борьбе с расизмом, ксенофобией и дискриминацией, а также полевые операции в ряде стран.

Верховный комиссар по делам национальных меньшинств

На территории почти каждого государства-участника ОБСЕ проживает одно или несколько национальных меньшинств. Во всех этих государствах уважение к правам меньшинств и содействие формированию единого мультикультурного общества не только сами по себе желательны, но и помогают обеспечивать стабильность и мир как внутри государств, так и в отношениях между ними. Хотя конфликты между государствами из за территорий или экономических ресурсов в последние десятилетия в регионе ОБСЕ сократились, выросла напряженность в отношениях между различными группами населения внутри самих государств. Слишком часто межнациональные конфликты, происходящие в одном из них, распространяются и на соседние страны, нанося ущерб отношениям между государствами-участниками. В целях снятия межэтнической напряженности и недопущения столкновений между государствами из за проблем национальных меньшинств на Хельсинкской встрече СБСЕ на высшем уровне в 1992 году была учреждена должность Верховного комиссара по делам национальных меньшинств.

Верховный комиссар по делам национальных меньшинств ведет активную работу в нескольких государствах-участниках ОБСЕ, особенно в центрально- и восточноевропейских, а также в тех, что ранее входили в состав Советского Союза. В своей работе он опирается на находящийся в Гааге (Нидерланды) небольшой штат советников по политическим и правовым вопросам и сотрудников по проектам. В мандате Верховного комиссара указано, что этот пост должен занимать "видный международный деятель", проявляющий беспристрастность, "проводящий работу конфиденциально и действующий независимо от всех сторон, непосредственно вовлеченных в напряженные ситуации". Первым Верховным комиссаром был Макс ван дер Стул (Нидерланды), занимавший этот пост с января 1993 по июль 2001 года. Его преемниками стали Рольф Экеус из Швеции (2001–2007 гг.) и Кнут Воллебек из Норвегии (с 2007 года по настоящее время).

Мандат

Будучи инстанцией, призванной предотвращать конфликты, Верховный комиссар по делам национальных меньшинств тематически, безусловно, относится к "корзине безопасности" ОБСЕ. Он не занимается всеми проблемами, касающимися меньшинств, а сосредоточивается на тех из них, которые влияют на безопасность. Миссия Верховного комиссара двояка и заключается, с одной стороны, в том чтобы стремиться сдерживать рост напряженности и ослаблять ее, а с другой – выполнять роль "системы оповещения", сигнализируя ОБСЕ о случаях, когда развитие событий грозит подвести ситуацию к черте, за которой он уже не сможет ее контролировать имеющимися в его распоряжении дипломатическими средствами. Изначальный текст мандата гласит:

"Верховный комиссар обеспечивает по возможности на самом раннем этапе "раннее предупреждение" и, в соответствующих случаях, "срочные действия" в отношении напряженных ситуаций, которые связаны с проблемами национальных меньшинств и которые потенциально способны перерасти в конфликт в регионе ОБСЕ, затрагивающий мир, стабильность или отношения между государствами-участниками"¹⁴⁸.

В рамках мандата переход от раннего предупреждения к срочным действиям жестко структурирован. В большинстве случаев предпринимаемые меры носят характер срочных действий (например, неоднократные посещения соответствующих стран), которые снимают необходимость официального раннего предупреждения. Помимо этого мандат содержит "стратегию выхода", согласно которой Верховный комиссар, если он сочтет, что вследствие эскалации конфликта его возможности для принятия мер исчерпаны, передает вопрос на рассмотрение Действующего председателя (т. е. министра иностранных дел, председательствующего в данный момент в Совете министров – главном директивном и административном органе ОБСЕ) и Руководящего совета. Этот вариант действий, однако, еще ни разу не использовался.

Верховный комиссар по делам национальных меньшинств является прежде всего политическим инструментом, и в его задачи не входит осуществление контроля за соблюдением государствами своих политических обязательств, принятых в рамках ОБСЕ, или международно-правовых обязательств. Верховный комиссар не выполняет функций защитника или омбудсмана для меньшинств или инстанции по рассмотрению жалоб лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Разумеется, то, чем он занимается (проблемы меньшинств), тесно связано с человеческим измерением: надлежащая защита

¹⁴⁸ Встреча ОБСЕ на высшем уровне 1992 года, Хельсинки, 9–10 июля 1992 года. Хельсинкский документ ОБСЕ 1992 года: Вызов времени перемен (пункт 23), см. по адресу www.osce.org/mc/39530?download=true (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, чрезвычайно важна для ослабления межэтнической напряженности, которая в противном случае грозила бы перерасти в более широкий конфликт. Поэтому Верховный комиссар уделяет пристальное внимание вопросам прав человека, особенно недопущению дискриминации, а также уважению прав меньшинств.

Сбор информации

С помощью своих советников Верховный комиссар собирает и анализирует информацию из всех соответствующих источников (включая информагентства, Интернет и другие средства массовой информации, представителей правительств, независимых экспертов, НПО, а также такие вторичные источники, как различные бюллетени и доклады), поддерживает контакты с миссиями ОБСЕ и получает информацию по внутренним каналам ОБСЕ.

Необычность мандата Верховного комиссара состоит в его полномочиях непосредственно принимать участие в делах государств. Верховный комиссар имеет право въезжать в любое государство-участник и свободно перемещаться по его территории. Он может решить принять участие в той или иной конкретной ситуации без официального согласия соответствующего государства. Однако, приняв решение посетить какую-то страну, Верховный комиссар в соответствии с принятым в ОБСЕ принципом "безопасности на основе сотрудничества" стремится заручиться поддержкой ее правительства, с тем чтобы облегчить свою задачу. Он вправе получать и собирать информацию из любого источника и поддерживать контакты с кем угодно (кроме тех, кто осуществляет террористическую деятельность или открыто потворствует терроризму). Верховный комиссар также может получать конкретные доклады и от непосредственно заинтересованных сторон, в том числе от правительств, ассоциаций, НПО и других групп лиц, включая представителей национальных меньшинств, и стремиться к установлению контактов с ними. Меньшинства, правозащитные организации и другие могут вступать в контакт с Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств как перед его официальной поездкой в страну, так и в ходе нее с целью поделиться информацией или обратить его внимание на какую-то конкретную ситуацию или событие.

Принимая решение о посещении той или иной страны, Верховный комиссар учитывает то, насколько проблемы, касающиеся лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, влияют на безопасность на местном или региональном уровне, и анализирует имеющуюся информацию, которая могла бы свидетельствовать о наличии потенциального конфликта. Два основных фактора определяют принимаемое им решение – то, насколько необходимым он считает свое участие, и вероятность достижения положительного результата. Верховный комиссар принимает участие в той или иной ситуации, если существует шанс, что это окажет на нее положительное воздействие. Решая вопрос о целесообразности своего участия, Верховный комиссар также учитывает, принесет ли его вмешательство какую-то дополнительную пользу, особенно в тех случаях, когда вовлечен уже целый ряд международных участников и существует вероятность дублирования усилий или даже накладок между ними.

Конфиденциальность

Поскольку Верховный комиссар имеет широкий доступ к информации, мандат предписывает ему работать с соблюдением конфиденциальности. Такой осмотрительный подход направлен на то, чтобы заручиться доверием и содействием всех сторон; он также помогает избежать разжигающих страсти заявлений, к которым иногда подталкивает повышенное внимание общественности. Зачастую стороны бывают более склонны

рассматривать различные варианты за закрытыми дверями, когда они знают, что не подвергнутся внешнему давлению и что никто не станет свидетелем их отступления от заявленной позиции. Соблюдение конфиденциальности нужно для того, чтобы проблемы государств–участников ОБСЕ не выходили за рамки данной организации и решались на уровне правительств этих стран, что, тем не менее, не мешает Верховному комиссару сотрудничать с другими международными организациями, такими как Совет Европы, Организация Объединенных Наций и Европейский союз, что он нередко и делает.

Верховный комиссар ввел в практику представление рекомендаций государствам путем официального обмена письмами между ним и соответствующими министрами. Хотя такая переписка, как правило, остается конфиденциальной, некоторое представление о деятельности Верховного комиссара дают его регулярные выступления на заседаниях Постоянного совета¹⁴⁹ и научные публикации. Верховный комиссар обычно избегает широких контактов с прессой, за исключением некоторых особых случаев, когда публичные заявления рассматриваются как потенциально полезные.

Международные нормы

Подход, которому следует Верховный комиссар по делам национальных меньшинств, твердо основывается на обязательствах в области человеческого измерения и международном праве в области прав человека и опирается на международные нормы, согласно которым государства уже договорились создать основу для диалога и представления рекомендаций. Поскольку все государства–участники ОБСЕ (кроме Святого Престола) являются членами Организации Объединенных Наций и все они, за исключением девяти, входят в состав Совета Европы, эти государства помимо обязательств политического характера, вытекающих из членства в ОБСЕ, юридически связаны различными договорами, заключенными под эгидой Организации Объединенных Наций и Совета Европы, а также двусторонними договорами.

Международным нормам, касающимся защиты прав меньшинств, порой не хватает четкости, что делает возможным их различное толкование и применение. Учитывая это и стремясь помочь политикам и законодателям в более общем плане, Верховный комиссар по делам национальных меньшинств неоднократно обращался к пользующимся международным признанием экспертам за содействием в уточнении прав меньшинств в конкретных областях и за общеприменимыми рекомендациями по различным темам. В результате следующие шесть сводов тематических рекомендаций стали для государств ориентиром в выработке политики в отношении находящихся под их юрисдикцией меньшинств:

- Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование (1996 год);
- Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка (1998 год);
- Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни (1999 год);
- Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании (2003 год);
- Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе (2006 год);

¹⁴⁹ Тексты см. по адресу www.osce.org/hcnm/documents (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

- Больцанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях (2008 год)¹⁵⁰.

Кроме того, в сотрудничестве с Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств БДИПЧ приняло Варшавские рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе (2001 год), которые являются практическим руководством по реализации четырех лундских рекомендаций (№ 7–10), касающихся выборов.

Приводимые ниже два примера служат иллюстрацией участия Верховного комиссара в решении проблем конкретных стран.

Социальная интеграция армяноязычного меньшинства в Грузии

Армяноязычное меньшинство в Грузии традиционно в значительной мере ориентируется на соседнее государство, где армяне являются титульной нацией. Разработанная Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств программа призвана помочь им влиться в основное русло общественной жизни в Грузии, в частности, с помощью такой меры, как перевод программ грузинского телевидения на армянский язык, которая существенно повысила степень понимания местным населением общенациональных процессов и уровень его участия в общенациональных выборах. Программа также предусматривает обучение госслужащих и первокурсников вузов грузинскому языку. В партнерстве с ПРООН Верховный комиссар стремится способствовать решению социально-экономических вопросов, таких как обеспечение занятости, например, путем модернизации транспортных связей в местах компактного проживания меньшинства.

Доступ к высшему образованию в бывшей югославской Республике Македонии

В бывшей югославской Республике Македонии проблема доступа к образованию на албанском языке (и его финансирования) долгое время была предметом озабоченности этнических албанцев и причиной раскола в обществе. Реагируя на это, Верховный комиссар по делам национальных меньшинств помог в создании частного Юго-восточно-европейского университета в Тетово, обучение в котором ведется не только на албанском, но и на македонском, английском и других европейских языках. Этот университет, привлекающий большое число студентов из албанской и других общин, стал образцом межнационального сотрудничества. Кроме того, Верховный комиссар учредил одногодичную подготовительную программу, целью которой является увеличение числа албанских абитуриентов, принимаемых в государственные вузы. Эта программа предусматривает интенсивные курсы обучения македонскому языку для албаноговорящих старшеклассников средних школ, готовящихся к сдаче вступительных экзаменов в вузы. Одна из дополнительных программ посвящена изучению профессиональной терминологии на албанском и македонском языках: на занятиях в субботних классах по семи различным дисциплинам в семи городах занятия с учащимися попарно ведут преподавательские тандемы, состоящие из одного этнического македонца и одного албанца. Долгосрочной целью этого проекта является содействие интеграции албанского национального меньшинства в македонское общество. Поступить в вуз в каждом учебном году удается в среднем более чем 90% из примерно 1 000 его участников.

¹⁵⁰ См. по адресу www.osce.org/hcnm/66209 (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

Участие в решении проблем народа рома

Рома, являющиеся самым многочисленным меньшинством в Европе, проживают по всему региону ОБСЕ (см. главу XII). Хотя наиболее компетентным органом ОБСЕ в вопросах рома и синти является БДИПЧ (см. ниже), согласно Плану действий 2003 года Верховному комиссару по делам национальных меньшинств также поручено заниматься проблемами рома и синти, в том числе в части, касающейся борьбы с расизмом и дискриминацией, а также пересмотра законодательства и обеспечения правоприменения. Кроме того, в Плане содержится рекомендация Верховному комиссару продолжать в рамках мандата по предотвращению конфликтов работу над вопросами, связанными с полицейской деятельностью, образованием, СМИ и участием рома и синти в общественно-политической жизни.

В сотрудничестве с Контактным пунктом БДИПЧ по вопросам рома и синти Верховный комиссар осуществил ряд поездок на места в некоторых государствах-участниках ОБСЕ для оценки положения рома с точки зрения соблюдения прав человека. Во время своих обычных визитов в рамках двусторонних связей Верховный комиссар поднимает касающиеся рома вопросы по мере необходимости и предлагает помощь квалифицированных экспертов в борьбе с сегрегацией и социальной изоляцией рома, а также с дискриминацией в отношении общин рома.

Проекты по снижению напряженности

Хотя Бюро Верховного комиссара по делам национальных меньшинств в основном не является органом по осуществлению проектов, его ориентированный на превентивную дипломатию мандат нередко подкрепляется целевыми проектами по поддержке образования, обучения языку, участия в общественной жизни и доступа к средствам массовой информации, а также развития, иногда – во взаимодействии с другими организациями (например, УВКПЧ, УВКБ и другими учреждениями Организации Объединенных Наций, Советом Европы и Европейским союзом). Упор в этих проектах всегда делается на срочных действиях и предупреждении конфликтов, а их целью является ликвидация узких мест, что не обязательно удалось бы сделать каким-то иным образом. Верховный комиссар также старается оказывать стимулирующее воздействие на других, особенно – на соответствующие органы власти в государствах, побуждая их к осуществлению дальнейших шагов в развитие проектов, реализованных его Бюро, или к разработке собственных проектов. Во многих случаях проекты осуществляются по линии местных правозащитных НПО, групп меньшинств и других субъектов гражданского общества, причем Верховный комиссар приветствует представление ему этими организациями предложений по соответствующим проектам.

Подача заявлений Верховному комиссару по делам национальных меньшинств

Хотя Верховный комиссар по делам национальных меньшинств не выполняет функций органа по рассмотрению жалоб, он открыт для прямых обращений и заявлений со стороны заинтересованных лиц. Не существует какого-либо установленного образца для направляемых ему сообщений или информации, однако любое обращение должно осуществляться в письменной форме, в нем должны быть указаны в полном виде имена и адреса, и оно должно быть подписано. В нем должны излагаться фактические обстоятельства соответствующих событий и приводиться лишь такая информация, которая может быть подтверждена, с тем чтобы привлечь внимание к той или иной ситуации, относящейся к сфере полномочий Верховного комиссара.

Контакты и дополнительная информация

The OSCE High Commissioner on National Minorities
Prinsessegracht 22
2515 AP The Hague
The Netherlands

Тел.: 31 70 312 5500
Факс: 31 70 363 5910
Эл. почта: hcnm@hcnm.org
Веб-сайт: www.osce.org/hcnm

Бюро по демократическим институтам и правам человека

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) – крупнейший специализированный орган ОБСЕ, призванный способствовать формированию и укреплению демократии и такой культуры, которая признает и уважает права человека. Некоторые направления работы его пяти отделов (по выборам, по демократизации, по правам человека, по терпимости и недискриминации и Контактного пункта по вопросам рома и синти) весьма актуальны для меньшинств (например, наблюдение за выборами, обзор законодательства и мониторинг ситуации с правами человека по всему региону ОБСЕ).

Наряду с этим БДИПЧ осуществляет программы подготовки должностных лиц правительств, правоохранительных органов и представителей НПО по вопросам защиты и продвижения прав человека, а также мониторинга их соблюдения. Некоторые из этих видов деятельности направлены на укрепление потенциала НПО в области профессионального и объективного мониторинга ситуации с правами человека в их странах. Поддержка оказывается в том числе и НПО, действующим вне столиц, где получить международную помощь бывает зачастую сложнее. В настоящее время БДИПЧ осуществляет проект в четырех центральноазиатских странах, нацеленный, в частности, на решение проблемы соблюдения прав человека в период предварительного заключения, вызывающей озабоченность повсеместно в регионе. Бюро провело учебные занятия на тему о правозащитном мониторинге в местах содержания под стражей и оказывает поддержку дальнейшим мониторинговым проектам, которые теперь осуществляют участники этих занятий. НПО, заинтересованные в том, чтобы их представители прошли подготовку по вопросам прав человека, могут напрямую обращаться в БДИПЧ для обсуждения существующих возможностей.

Помимо этого, БДИПЧ играет важную роль в содействии диалогу между государством и гражданским обществом по проблемам прав человека и прав меньшинств, например, в рамках проводимого в Варшаве двухнедельного Совещания по вопросам выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению. Это – крупнейшая в Европе ежегодная конференция по вопросам прав человека и демократии, на которую съезжаются представители 56 государств-участников ОБСЕ и до 500 представителей НПО. Она открыта для участия правозащитных НПО, представителей меньшинств и других субъектов гражданского общества из всех государств-участников ОБСЕ, которые могут ставить перед своими правительствами и международным сообществом вопросы, касающиеся прав человека¹⁵¹.

¹⁵¹ См. по адресу www.osce.org/hdim_2012. Для регистрации на конференциях, организуемых БДИПЧ ОБСЕ обращайтесь на сайт <http://meetings.odhr.pl/> (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

Программа БДИПЧ по содействию терпимости и недискриминации направлена на повышение информированности и укрепление потенциала правительств в деле предотвращения преступлений на почве ненависти, выявления случаев дискриминации и борьбы с нетерпимостью в ее различных формах. Эти цели достигаются путем осуществления образовательных программ, оказания помощи в законодательной области, развития и укрепления структур гражданского общества и осуществления программ подготовки сотрудников правоохранительных органов. Информационная система по вопросам терпимости и недопущения дискриминации (ТАНДИС) предоставляет доступ к информации, получаемой от государств-участников ОБСЕ, НПО и других организаций, к веб-страницам отдельных стран, на которых рассказывается о предпринимаемых данной страной инициативах, ее законодательстве, специализированных национальных учреждениях, приводятся статистические данные и иная информация, к тематическим страницам с информацией по ключевым вопросам, к международным нормам и документам, а также к информации от межправительственных организаций, включая страновые и ежегодные доклады¹⁵².

Контактный пункт БДИПЧ по вопросам рома и синти занимается соответствующими проблемами либо непосредственно через свои программы, либо содействуя созданию на местном и национальном уровнях институциональных механизмов представления правительствам рекомендаций относительно выработки политики по вопросам рома и синти. Он также способствует легализации не имеющих официального статуса поселений, осуществлению регистрации населения и борьбе с торговлей людьми, а также ведет работу по более широкому вовлечению представителей рома и синти в общественно-политическую жизнь на всех уровнях и этапах процесса принятия решений. Контактный пункт действует в тесной координации с другими международными организациями и НПО и стремится привлекать рома и синти ко всем своим мероприятиям. Правозащитным НПО, организациям рома и другим субъектам гражданского общества, заинтересованным в сотрудничестве с Контактным пунктом, предлагается обращаться напрямую в БДИПЧ.

Контакты и дополнительная информация

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights
Aleje Ujazdowskie 19
00-557 Warsaw
Poland

Тел.: 48 22 520 06 00
Факс: 48 22 520 06 05
Эл. почта: office@odihr.pl
Веб-сайт: www.osce.org/odihr

Полевые операции ОБСЕ

У ОБСЕ имеется 18 полевых операций в Центральной и Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии. Размер, характер и деятельность полевых операций существенно разнятся в зависимости от мандата миссии, с которым можно ознакомиться на веб-сайте каждой соответствующей полевой операции. В некоторых случаях деятельность по линии полевых операций (направленная, например, на укрепление потенциала правительств и гражданского общества по обеспечению надлежащего управления, участия в экономической жизни и прав человека) чрезвычайно важна для местных групп меньшинств. Наряду с этим миссии оказывают содействие в разработке законодательных

¹⁵² См. по адресу <http://tandis.odihr.pl/> (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

положений, следят за ситуацией с правами человека и занимаются подготовкой должностных лиц судебных и правоохранительных органов.

Контакты и дополнительная информация

Organization for Security and Co-operation in Europe Secretariat
Wallnerstrasse 6
1010 Vienna
Austria

Тел.: 43 1 514 360

Факс: 43 1 514 36 6996

Эл. почта: info@osce.org

Веб-сайт: www.osce.org

О Хельсинкском процессе ОБСЕ в целом и о Верховном комиссаре по делам национальных меньшинств в частности написано немало. Начиная с 2001 года в издании *The European Yearbook of Minority Issues* (Martin Nijhoff, Leiden, Boston) публикуется ежегодный отчет о деятельности Верховного комиссара. Свершениям первого Верховного комиссара, г-на Макса ван дер Стула, посвящена книга под редакцией Уолтера Кемпа (Walter A. Kemp) *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities* (Kluwer Law International, The Hague, 2001), а также монография Георгиоса И. Диакофотакиса (Yeorgios I. Diacofotakis) *Expanding Conceptual Boundaries: The High Commissioner on National Minorities and the Protection of Minority Rights in the OSCE* (Ant. N. Sakkoulas and Bruylant, Brussels, Athens, 2002).

Полезная подборка международных норм, касающихся прав меньшинств (на русском и английском языках), содержится в издании *Стандарты в области прав национальных меньшинств – Сборник документов ОБСЕ и Совета Европы* (Совет Европы, 2007 год).

ГЛАВА XIV

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Резюме: В Договоре о Европейском союзе четко сказано, что права лиц, принадлежащих к меньшинствам, входят в число ценностей, на которых основан Союз и которые он твердо намерен продвигать как в самом Союзе, так и в его отношениях с остальным миром. В данной главе перечисляются конкретные инициативы Европейского союза (ЕС), касающиеся прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, и рассказывается о том, каким образом могут решаться проблемы меньшинств в рамках деятельности ЕС, направленной на поощрение прав человека в целом. Европейский союз создал правовую базу для борьбы с дискриминацией, расизмом и ксенофобией и участвует в финансировании программ поддержки усилий по противодействию этим явлениям на местах. Европейский союз поднимает проблемы меньшинств в своем политическом диалоге с третьими странами и активно сотрудничает на форумах Организации Объединенных Наций в деле поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Кроме того, Европейский союз использует широкий набор инструментов финансового и технического сотрудничества, включая двустороннее сотрудничество с правительствами и оказание прямой поддержки гражданскому обществу, с целью поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам.

Договор о Европейском союзе

Согласно Договору о Европейском союзе¹⁵³ "Союз основан на таких ценностях, как уважение человеческого достоинства..., равенство... и соблюдение прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам" (статья 2). Статья 3 обязывает Союз поощрять эти ценности, бороться с социальной маргинализацией и дискриминацией, уважать свое культурное и языковое многообразие и заботиться о сохранении и приумножении европейского культурного наследия.

Статья 6 гласит, что Союз реализует свои цели в соответствии с компетенцией, которой он наделен согласно соответствующим договорам. Это охватывает права, свободы и принципы, изложенные в Хартии Европейского союза об основных правах¹⁵⁴. Статья 21 Хартии устанавливает, в частности, запрет на дискриминацию по признаку принадлежности к национальному меньшинству.

При выполнении законодательства ЕС Европейский союз и его органы, а также государства-члены обязаны соблюдать эти положения. Это, однако, не дает Европейскому союзу полномочий принимать меры, выходящие за пределы областей его компетенции. В областях, не относящихся к кругу ведения ЕС, его государства-члены самостоятельно обеспечивают защиту основных прав путем применения собственного законодательства и выполнения своих международных обязательств.

¹⁵³ OJ 2008/C 115/13.

¹⁵⁴ OJ 2000/C 364/1.

Меньшинства в Европейском союзе

В Европейском союзе слишком много представителей меньшинств все еще сталкиваются с угрозами, дискриминацией и расизмом. Они подвергаются опасности быть полностью исключенными из экономической, общественно-политической и культурной жизни, доступной для этнического большинства, в странах, в которых они проживают, или в обществе, частью которого являются. Договор о Европейском союзе уполномочивает ЕС принять ряд правовых инструментов, способствующих защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Реализуя эти полномочия, Европейский союз создал правовую базу для борьбы с дискриминацией, расизмом и ксенофобией и финансирует программы поддержки мер по противодействию этим явлениям на местах.

Правовая база для борьбы с дискриминацией, расизмом и ксенофобией

Дискриминация по признаку расового или этнического происхождения, религии или убеждений несовместима с основными принципами, на которых зиждется Европейский союз, и поэтому Союз должен вести с ней борьбу в процессе выработки и проведения в жизнь своей политики и осуществления своей деятельности (см. статью 2 Договора о Европейском союзе и статье 10 Договора о функционировании Европейского союза¹⁵⁵). В последние годы Европейский союз ведет интенсивную работу по завершению выработки своей внутренней законодательной базы для борьбы с расизмом и дискриминацией¹⁵⁶.

Согласно антидискриминационному закону ЕС правительства государств-членов обязаны принять национальные законы, запрещающие дискриминацию по признаку расового или этнического происхождения в таких областях, как трудоустройство, образование, меры социальной защиты, а также доступ к товарам и услугам и снабжение ими (Директива Совета 2000/43/ЕС)¹⁵⁷. Защита от дискриминации распространяется на любое лицо, проживающее в Европейском союзе, а не только на граждан ЕС. Указанная директива позволяет государствам-членам принимать позитивные меры. Кроме того, государства-члены обязаны назначить или создать независимый орган для оказания помощи лицам, подвергшимся дискриминации по признаку своего расового или этнического происхождения, в получении консультационных услуг и поддержки в продвижении их жалоб. Большинство этих органов входят в Европейскую сеть органов по обеспечению равноправия (Эквинет), которая способствует развитию сотрудничества и обмену информацией и примерами передового опыта между национальными организациями¹⁵⁸.

В 2008 году Советом было принято Рамочное решение о борьбе с некоторыми формами и проявлениями расизма и ксенофобии посредством норм уголовного права (2008/913/JHA)¹⁵⁹. Оно требует принятия соответствующего внутреннего законодательства и направлено на обеспечение того, чтобы расистские и ксенофобские преступления во всех государствах-членах ЕС влекли за собой соразмерное и действенное уголовное наказание, имеющее сдерживающий эффект. К наказуемым правонарушениям относятся преднамеренное публичное подстрекательство к насилию или разжигание ненависти в отношении группы лиц или члена такой группы, определяемой по признаку расы, цвета кожи, вероисповедания, родового, национального или этнического происхождения. Такое подстрекательство также наказуемо, если осуществляется в форме публичного

¹⁵⁵ OJ 2010/C 83/47.

¹⁵⁶ См. по адресу http://ec.europa.eu/justice/discrimination/index_en.htm (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹⁵⁷ OJ 2000/L 180/22.

¹⁵⁸ См. по адресу www.equineteurope.org.

¹⁵⁹ OJ 2008/L 328/55.

распространения или раздачи текстов, изображений или других материалов. Кроме того, наказанию подлежат публичное оправдание, отрицание или грубое приуменьшение масштабов нацистских преступлений, преступлений геноцида, преступлений против человечества или военных преступлений, осуществляемые таким образом, что могут спровоцировать насилие или вызвать чувство ненависти. Применительно к любым иным уголовным преступлениям, не охватываемым Рамочным решением, государства-участники обязаны обеспечивать, чтобы расистские и ксенофобские мотивы либо рассматривались в качестве отягчающего вину обстоятельства, либо принимались во внимание при определении меры наказания. Рамочное решение предусматривает правовую ответственность как юридических, так и физических лиц. Проведение расследования преступлений, о которых говорится в Рамочном решении, и осуществление уголовного преследования за их совершение не зависят от наличия заявления или обвинения со стороны потерпевшего¹⁶⁰.

Информационно-разъяснительная работа на тему прав и обязательств

Хотя законодательство, запрещающее дискриминацию в отношении представителей меньшинств, является непременным условием для защиты их прав, само по себе оно не может обеспечить реализации цели создания общества, свободного от дискриминации. Предрассудки и стереотипы, с которыми сталкиваются люди из за тех или иных отличающих их признаков, могут препятствовать их полноценному участию в жизни общества на всех уровнях и внесению в нее своего вклада. Вот почему Европейский союз стремится повышать осведомленность населения о дискриминации, в частности по признаку пола, расового или этнического происхождения, вероисповедания или убеждений, физических или психических недостатков, возраста или сексуальной ориентации, в целях борьбы со стереотипами и более широкого осознания людьми как собственных прав, так и прав других, а также тех благ, которые несет с собой многообразие.

С целью подкрепить законодательство и способствовать переменам в поведенческих стереотипах и менталитете Европейский союз проводит общеевропейскую информационную кампанию "За многообразие, против дискриминации", включающую организацию общественных мероприятий, вручение журналистских премий, выпуск фильмов и публикаций для обеспечения лучшего понимания людьми своих прав и обязанностей. Так, например, фильм "Многообразное общество: повсеместная борьба с дискриминацией в Европе" посвящен анализу вопросов равноправия и многообразия в контексте законодательства ЕС и содержит информацию о том, где могут получить помощь лица, пострадавшие от дискриминации¹⁶¹.

Сотрудничество с гражданским обществом

При выработке и осуществлении политики по вопросам недопущения дискриминации Европейская комиссия консультируется с организациями гражданского общества. Она советуется с общественностью перед тем, как выступить с какими-то крупными программными инициативами, и взаимодействует с НПО, работающими в социальном секторе. Не в последнюю очередь такие консультации преследуют цель аккумуляции идей и предложений основных заинтересованных сторон и экспертов о том, как сделать политику недопущения дискриминации максимально эффективной.

¹⁶⁰ См. по адресу http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/racism-xenophobia/framework-decision/index_en.htm (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹⁶¹ См. по адресу http://ec.europa.eu/justice/discrimination/awareness/index_en.htm (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

Наряду с этим Европейский союз оказывает финансовую поддержку субъектам, выполняющим промежуточную функцию (например, некоммерческим организациям, добровольным объединениям, фондам, НПО и органам, занимающимся вопросами равноправия), которые активно участвуют в борьбе с дискриминацией, расизмом и ксенофобией. Так, например, Европейский союз предоставляет финансовую помощь НПО и другим субъектам по линии программы "Прогресс", направленной на развитие потенциала ключевых европейских сетевых структур по продвижению и дальнейшему развитию политических целей и стратегий Европейского сообщества в области борьбы с дискриминацией. Кроме того, Специальная программа по основным правам и гражданству нацелена на защиту прав ребенка, борьбу с расизмом, ксенофобией и антисемитизмом, противодействие гомофобии, активное участие в демократической жизни Европейского союза, защиту данных и обеспечение прав на неприкосновенность частной жизни, подготовку практикующих юристов и налаживание взаимодействия между ними¹⁶².

Координация национальных стратегий построения интегрированного общества

К компетенции государств-участников в таких ключевых стратегических областях, как образование, обеспечение занятости и социальная интеграция относится интеграция этнических меньшинств. Тем не менее Европейский союз координирует национальные стратегии путем определения совместных целей, руководящих стратегических принципов и единых показателей. Государства-члены составляют национальные программы реформ и планы действий, о которых они информируют друг друга и которые являются предметом коллегиального экспертного рассмотрения, что способствует тиражированию передового опыта. В качестве инструментов реализации национальных программ и планов действий служат структурные фонды Европейского союза, и в частности Европейский социальный фонд.

Агентство Европейского союза по основным правам

Агентство Европейского союза по основным правам было учреждено в 2007 году согласно Постановлению Совета (ЕС) № 168/2007¹⁶³. Это независимое агентство располагается в Вене и сотрудничает с национальными международными органами и организациями, в том числе с Советом Европы. В процессе выполнения соответствующими институтами и органами власти Европейского союза и его государств-членов законодательства ЕС Агентство оказывает им содействие и экспертные услуги по вопросам, касающимся основных прав, с тем чтобы помочь этим институтам в выработке правильного курса. Хотя Агентство занимается вопросами основных прав в Европейском союзе и его 27 государствах-членах, к участию в деятельности Агентства могут также приглашаться страны-кандидаты и страны, заключившие с Европейским союзом соглашения о стабилизации и ассоциации¹⁶⁴.

Агентство по основным правам не уполномочено рассматривать конкретные жалобы или осуществлять регулирующие, директивные функции. Оно не отслеживает ситуацию с основными правами в странах ЕС в целях статьи 7 Договора о Европейском союзе (которая предусматривает возможность принятия мер в отношении государства-члена в случае серьезного нарушения основных прав) и не занимается вопросом о законности

¹⁶² См. по адресу http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹⁶³ ОJ 2007/L 53/1.

¹⁶⁴ Процесс стабилизации и ассоциации является основой для переговоров ЕС с западно-балканскими странами, которые в конечном итоге приведут к их вступлению в Союз.

принимаемых ЕС актов и об их инкорпорировании государствами-членами в национальное законодательство.

Сбор и анализ информации и данных

Агентство по основным правам собирает и анализирует официальную и неофициальную информацию и данные по вопросам, касающимся основных прав в Европейском союзе. Учитывая различия в доступности и качестве данных в разных частях Европейского союза, Агентство также разрабатывает методы и стандарты, призванные повысить качество данных и их сопоставимость. Однако поскольку такие вторичные данные зачастую отсутствуют, Агентство проводит собственные исследования и обследования в масштабах всего ЕС и призывает других действовать аналогичным образом¹⁶⁵.

В своей исследовательской работе Агентство изучает актуальные факторы и стратегии развития, которые оказывают воздействие на основные права. Весьма важной частью его работы является выявление конструктивных инициатив, поощряющих уважение и защиту основных прав. На основе своих исследований и обследований оно издает ежегодный доклад об основных правах в Европейском союзе и тематические доклады, в которых освещаются примеры передовой практики в области основных прав. Оно также регулярно издает доклады и публикации по проблемам меньшинств¹⁶⁶.

Налаживание связей и сотрудничество

Агентство по основным правам проводит работу по созданию такого климата, в котором поощрение и защита основных прав во всех слоях общества станет естественным рефлексом. Одной из важнейших составляющих мандата агентства является взаимодействие с заинтересованными сторонами – правозащитным сообществом в широком смысле этого слова, а также с провайдерами и пользователями услуг как на национальном, так и местном уровне. Агентство постоянно адаптирует свою работу таким образом, чтобы использовать возможности новой коммуникационной среды, включая социальные сети и социальные медиа.

Будучи одним из органов ЕС, Агентство работает со всеми соответствующими институтами и консультационными органами Союза. Кроме того, оно тесно взаимодействует с Советом Европы, ОБСЕ, Организацией Объединенных Наций и ЮНЕСКО.

Сотрудничество с гражданским обществом и информационно-просветительская работа

В соответствии со своим учредительным документом Агентство поощряет диалог с гражданским обществом и тесно взаимодействует с НПО и институтами гражданского общества, занимающимися основными правами. В 2008 году в целях активизации диалога и координации действий со всеми заинтересованными сторонами Агентство приступило к созданию Платформы по основным правам – сетевой структуры, предназначенной для его взаимодействия и обмена информацией с гражданским обществом¹⁶⁷. Участвовать в работе Платформы могут все заинтересованные и обладающие соответствующей квалификацией организации гражданского общества в любом из государств-членов ЕС,

¹⁶⁵ См. по адресу http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/research_en.htm (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹⁶⁶ Доступны на сайте <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications> (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹⁶⁷ См. на сайте <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society/about-frp> (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

включая правозащитные НПО, профсоюзы, организации работодателей, соответствующие общественные и профессиональные организации, церкви, религиозные, философские и нерелигиозные организации, вузы и экспертов из европейских и международных организаций.

Главными задачами Платформы по основным правам являются:

- привлечение организаций гражданского общества в качестве партнеров к участию на различных этапах в осуществляемых Агентством по основным правам исследованиях, мероприятиях, образовательных и информационно-просветительских проектах. Например, НПО с самого начала участвуют в разработке проектов Агентства и тем самым помогают в определении технических заданий проектов и обеспечивают их реальную полезность в решении практических проблем на местах. На последующих этапах проектов НПО могут выполнять исследовательские функции или выступать в качестве внешних подрядчиков. Стремясь повысить синергический эффект своего взаимодействия с НПО, Агентство заранее предоставляет ключевым участникам этого процесса результаты проведенных им исследований (например, сигнальные экземпляры пока не опубликованных докладов), и они являются важными партнерами в распространении результатов проведенных исследований;
- обеспечение обратной связи и сбор предложений относительно годовой программы работы и ежегодного доклада Агентства.

Участники Платформы по основным правам проводят ежегодные встречи. В ноябре 2009 года Агентство по основным правам начало кампанию, целью которой является расширение состава участников Платформы, число которых, как ожидается, вырастет приблизительно до 300 организаций.

Действия Европейского союза в интересах народности рома

Из общего числа представителей рома в Европе, которое, согласно оценкам, составляет 10–12 млн. человек, 6 млн. проживают в Европейском союзе. Подход ЕС к проблемам рома носит "целенаправленный, но не исключительный характер", т.е. социальная интеграция рома не отделяется от магистральных направлений деятельности ЕС. Наоборот, внимание конкретным проблемам уделяется в контексте всех стратегий и международно-правовых инструментов, нацеленных на улучшение социально-экономического положения населения Европы в целом¹⁶⁸.

Законодательство

Законодательство ЕС о противодействии дискриминации, расизму и ксенофобии, а также о свободе передвижения (см. выше), в полной мере распространяется и на рома, большинство из которых являются гражданами ЕС.

Координация национальных стратегий

Европейский союз взял на себя беспрецедентное обязательство существенно улучшить положение рома. После принятия 5 апреля 2011 года представленного Комиссией проекта Рамочного документа ЕС о разработке национальных стратегий по интеграции рома на период до 2020 года¹⁶⁹ Совет утвердил выводы, в которых государства-члены выразили свое твердое намерение следовать предложенному Комиссией подходу и

¹⁶⁸ См. на сайте <http://ec.europa.eu/roma> (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹⁶⁹ COM(2011) 173.

утвердить или разработать национальные стратегии интеграции рома или комплексные пакеты политических мер по социальной интеграции рома¹⁷⁰. Были определены четыре приоритетных области: образование, здравоохранение, занятость и жилищное строительство.

Финансирование

Европейский социальный фонд финансирует меры по обеспечению занятости и помогает людям повышать свой образовательный и профессиональный уровень. Европейский фонд регионального развития содействует региональному развитию, переменам в экономической сфере, повышению конкурентоспособности и сотрудничеству регионов в пределах Европейского союза. Целью Европейского сельскохозяйственного фонда для развития сельских районов является улучшение условий жизни сельского населения в странах Европейского союза. По линии программы "Прогресс" (см. выше) осуществляется финансирование информационно-просветительских мероприятий по борьбе с дискриминацией в отношении рома и оказывается финансовая поддержка действующей в масштабах всего ЕС сети НПО, представляющих рома и защищающих их права. Целям социальной интеграции рома могут также служить и другие мероприятия и механизмы финансирования, такие как Программа непрерывного образования, программа "Молодежь в действии", Программа по культуре и Программа по здравоохранению¹⁷¹.

Европейская платформа для социальной интеграции рома

Европейская комиссия способствует активному участию представителей рома в европейских процессах принятия решений, например, с помощью Европейской платформы для социальной интеграции рома. Целью встреч, которые проводятся в рамках этой платформы и на которые съезжаются представители правительств, Европейского союза, международных организаций и гражданского общества рома, является стимулирование сотрудничества и обмена опытом в том, что касается успешных стратегий и практики социальной интеграции рома. После принятия Рамочного документа ЕС о разработке национальных стратегий по интеграции рома на период до 2020 года Европейская платформа для социальной интеграции рома была реорганизована, с тем чтобы повысить ее роль в контексте осуществляемого согласно Рамочному документу процесса и закрепить ведущую роль в деятельности Платформы за Комиссией¹⁷².

Права меньшинств и процесс расширения Европейского союза

Рост числа членов ЕС с самого начала был неотъемлемой частью процесса евро-интеграции. Во многих странах, являющихся сегодня кандидатами или потенциальными кандидатами в члены ЕС, лица, принадлежащие к меньшинствам, считаются одной из наиболее уязвимых социальных категорий, вследствие чего проблемы меньшинств являются чрезвычайно важной составляющей процесса расширения ЕС. В ряде резолюций Европейского парламента¹⁷³ защита меньшинств, особенно рома, отмечается в качестве одной из насущных задач в расширенном Европейском союзе. В большинстве стран на западе Балкан, например, проживает множество беженцев и внутренне перемещенных

¹⁷⁰ Заседание совета СЗСПЗП 19 мая 2011 года и заседание Европейского совета 23–24 июня 2011 года.

¹⁷¹ С регулярно обновляемой информацией о возможностях финансирования можно ознакомиться на сайте <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=86> (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹⁷² См. по адресу http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/roma-platform/index_en.htm (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹⁷³ Доступны по адресу www.europarl.europa.eu/comparl/afet/droi/others/default.htm (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

лиц. Принятые амбициозные законы и стратегии зачастую не подкрепляются адекватными процедурами и ресурсами, необходимыми для их осуществления, и в большинстве случаев меньшинства продолжают страдать от дискриминации, сегрегации и ограничений на участие в политической жизни, административном управлении и деловой жизни.

Страна, подающая заявку на членство, должна соответствовать определенным политическим критериям, включая уважительное отношение к меньшинствам и их защиту¹⁷⁴. Аналогичные положения содержатся и в регламенте процесса, предшествующего вступлению в ЕС. Проблемы меньшинств регулярно затрагиваются в ходе политического диалога со странами-кандидатами, а в ходе переговоров о вступлении они обсуждаются в рамках темы "судебная система и основные права"¹⁷⁵.

Кроме того, "послужной список" стран-кандидатов и потенциальных кандидатов в решении проблем меньшинств систематически подвергается оценке в рамках ежегодных докладов о ходе работы, публикуемых Европейской комиссией. Так, например, в докладе по Хорватии за 2009 год¹⁷⁶ отмечалось, что несмотря на достигнутый в этой стране определенный прогресс в области прав меньшинств, культурных прав и в деле защиты меньшинств многие проблемы пока остаются нерешенными. Меньшинства по-прежнему сталкиваются с особыми трудностями при трудоустройстве, а также в том, что касается недостаточной представленности в государственно-административных, судебных и правоохранительных органах и в государственном секторе в целом. В докладе подчеркивалось, что большинство представителей рома все еще пребывают в положении изгоев на обочине жизни хорватского общества и существуют в трудных условиях.

Жизненно важную роль в реформах, осуществляемых в странах-кандидатах и потенциальных кандидатах, играют НПО и организации гражданского общества, и их работа может стать решающим фактором в определении темпов и качества процесса вступления. Европейская комиссия консультируется и тесно сотрудничает с гражданским обществом как на общеевропейском, так и местном уровне в целях получения максимально полной информации о ходе работы и возможных недостатках процесса реформ.

Европейский союз предоставляет целевую финансовую помощь странам-кандидатам и потенциальным кандидатам в предшествующий вступлению период для осуществления необходимых политических, экономических и институциональных реформ, обеспечивающих соблюдение существующих в ЕС норм. Среди ключевых направлений такой помощи – обеспечение прав человека, защита меньшинств и развитие гражданского общества. Значительный объем технической и финансовой помощи уязвимым социальным группам, включая меньшинства, предоставляется через Механизм оказания помощи на этапе, предшествующем присоединению, охватывающий широкий спектр деятельности в таких областях, как образование, социальная защита, недопущение дискриминации и примирение. Одним из примеров такой помощи является имеющий множество бенефициаров проект, призванный способствовать решению широко распространенной в западнобалканских странах проблемы отсутствия у представителей рома документов, удостоверяющих личность, путем оказания им содействия в приобретении таких документов, что зачастую является обязательным условием для получения доступа к образованию, трудоустройству или системе социальной защиты.

¹⁷⁴ Сессия Европейского совета в Копенгагене 21–22 июня 1993 года, Выводы Председателя, DOC/93/3.

¹⁷⁵ В целях переговоров о вступлении законодательство ЕС разделено на 35 тематических разделов. С более подробной информацией о мандате и регламенте переговоров о вступлении можно ознакомиться на сайте http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹⁷⁶ SEC(2009) 1333.

Помощь в развитии гражданского общества и диалога осуществляется по следующим трем основным направлениям:

- поддержка местных гражданских инициатив и мер по укреплению потенциала в целях усиления роли гражданского общества;
- программы по организации посещений органов ЕС группами лиц, влияющих на принятие решений и общественное мнение, таких, как журналисты, молодые политики, профсоюзные лидеры и преподаватели;
- налаживание партнерских отношений между Европейским союзом и организациями гражданского общества с целью передачи знаний и совместного использования сетевых механизмов.

Другим финансовым инструментом, четко ориентированным на оказание поддержки гражданскому обществу, является Европейский инструмент содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ), о котором рассказывается ниже. На этапе, предшествующем вступлению в ЕС, проекты по линии Европейского инструмента, предназначенные для лиц, принадлежащих к меньшинствам, в основном нацелены на уменьшение социального неравенства, улучшение качества жизни и укрепление единства общества путем социальной интеграции лиц, находящихся в неблагоприятном положении, противодействия дискриминации и повышения уровня человеческого капитала, особенно путем реформирования систем образования. Так, например, по линии Европейского инструмента осуществлялось финансирование проекта в Турции, направленного на создание условий для расширения сотрудничества между национальными, языковыми и религиозными общинами, представляющими большинство населения, с одной стороны, и меньшинства, с другой, а также на содействие мирному урегулированию социальных конфликтов в Турции.

С информацией о поддержке Европейской комиссией участия гражданского общества в процессе расширения Союза можно ознакомиться на веб-сайте Комиссии¹⁷⁷.

Права меньшинств и внешние связи Европейского союза

Европейский союз сделал права человека одним из центральных компонентов своих внешних сношений, осуществляемых в форме двустороннего политического диалога с третьими странами, действий на многосторонних форумах, таких, как Организация Объединенных Наций, а также посредством политики и помощи в целях развития. Поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, – ключевой элемент его внешней политики в области прав человека.

Европейский союз поддерживает Декларацию о меньшинствах, которая считается основным эталонным текстом глобального уровня по правам лиц, принадлежащих к меньшинствам. В Европе определяющее воздействие на правовую базу в этой области оказывает Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств и Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств (см. главу XII).

Европейский союз стремится включать права человека, в том числе права лиц, принадлежащих к меньшинствам, в свою внешнюю политику во всех ее аспектах. В целях более углубленного рассмотрения этих вопросов в своих двусторонних отношениях с некоторыми государствами Европейский союз инициировал диалоги по правам

¹⁷⁷ См. на сайте http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/support-for-civil-society/index_en.htm (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

человека¹⁷⁸, в рамках которых он регулярно затрагивает проблемы меньшинств в своих контактах с третьими странами. Непосредственное участие в этом процессе принимает гражданское общество, местными представителями которого Европейский союз проводит регулярные встречи "на полях" вышеупомянутого диалога. Наряду с этим Европейский союз способствует контактам между правозащитниками и властями страны, с которой он поддерживает диалог. Субъектам гражданского общества, заинтересованным в участии в диалоге по правам человека, следует обращаться в делегацию ЕС в соответствующей стране¹⁷⁹.

Кроме того, Европейский союз проводит линию на поощрение и защиту прав меньшинств на международных форумах¹⁸⁰. В Организации Объединенных Наций он имеет статус наблюдателя. Государства-члены ЕС сотрудничают в выработке единой позиции Европейского союза, который проводит информационную работу с третьими странами в целях обеспечения более полного соблюдения прав человека вообще и прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, в частности. Европейский союз придает большое значение работе по линии специальных процедур Организации Объединенных Наций, включая Независимого эксперта по вопросам меньшинств (см. главу IV). ЕС считает Ежегодный форум по вопросам меньшинств (см. главу III) одним из ключевых факторов в деле поощрения диалога и сотрудничества по вопросам, касающимся прав меньшинств. Европейская комиссия тесно взаимодействует, в частности, с Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека, ОБСЕ (особенно с Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств), Советом Европы и Всемирным банком.

Кроме того, проблемы меньшинств включаются в число основных вопросов в рамках стратегий и планов действий по сотрудничеству. Так, например, в разработанном Комиссией Стратегическом документе по Колумбии на 2007–2013 годы конкретно рассматривается положение лиц, принадлежащих к меньшинствам, с точки зрения гуманитарных вопросов и прав человека¹⁸¹. Он направлен на содействие миростроительству путем привлечения маргинализированных граждан к участию в местном самоуправлении и экономической жизни, а также путем поощрения прав человека, практики надлежащего управления и борьбы с безнаказанностью. Другим примером является включение четкого указания на уважение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в План действий по реализации европейской политики добрососедства в отношении Украины¹⁸².

Европейский союз использует разнообразный арсенал инструментов финансового и технического сотрудничества, включая двустороннее сотрудничество с правительствами и оказание прямой поддержки гражданскому обществу в целях поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Он оказывает поддержку правительственным программам и стратегиям, которые ориентированы на меньшинства или могут оказать воздействие на решение проблем в этой области, включая, например, поддержку усилий по долгосрочному урегулированию застарелых проблем проживающих в Бангладеш и

¹⁷⁸ См. по адресу http://eeas.europa.eu/human_rights/dialogues/index_en.htm. С обновленной информацией о Руководстве Европейского союза по диалогам по правам человека можно ознакомиться на сайте www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.en08.pdf (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹⁷⁹ См. по адресу http://eeas.europa.eu/delegations/web_en.htm (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹⁸⁰ См. по адресу http://eeas.europa.eu/human_rights/fora/index_en.htm (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹⁸¹ E/2007/484, см. по адресу http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_en.pdf (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹⁸² Со всеми планами действий, стратегическими документами, страновыми докладами и другими документами, относящимися к Европейской политике добрососедства, можно ознакомиться на сайте http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2 (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

представляющих мусульманские меньшинства беженцев из Мьянмы (штат Северный Ракхайн).

Европейский союз оказывает помощь организациям гражданского общества, занимающимся проблемами меньшинств, в рамках целого ряда тематических программ, таких, как вышеупомянутый Европейский инструмент содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ) и Программа по стимулированию участия негосударственных субъектов и местных органов власти в процессе развития.

Используемый в рамках Европейского инструмента подход к проблемам меньшинств направлен на борьбу с дискриминацией, поощрение равноправного участия женщин и мужчин из числа меньшинств в социально-экономической и политической жизни, а также более полное обеспечение прав человека и демократического участия в политической жизни¹⁸³. Так, например, в Кыргызстане по линии Европейского инструмента осуществлялось финансирование проекта по расширению участия меньшинств в работе государственных органов, НПО, политических представительных органов на местном и национальном уровне, а также в осуществлении демократических реформ. С помощью Европейского инструмента также финансировался рассчитанный на три года проект под названием "Программа глобальной пропагандистской политики", осуществляемый Международной группой по правам меньшинств (в сотрудничестве с УВКПЧ, Советом Европы и "Форумом Азии"). Цель этого проекта заключается в обучении 1080 активистов в 36 государствах Европы, Азии и Африки навыкам ведения информационно-пропагандистской работы с меньшинствами и от их имени на национальном и региональном уровнях, а также в рамках Организации Объединенных Наций. Другим примером является Совместная программа ЕС и Совета Европы "Национальные меньшинства в России: развитие языков, культуры, СМИ и гражданского общества", призванной содействовать ратификации Российской Федерацией Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств. Руководство проектами по линии Европейского инструмента осуществляется либо из штаб-квартиры ЕС в Брюсселе, либо одной из 130 миссий и представительств ЕС, расположенных по всему миру. Хотя круг бенефициаров этих проектов варьируется в зависимости от реализуемых целей, возможность представлять конкурсные предложения по проектам обычно предоставляется организациям гражданского общества независимо от того, в какой точке мира они находятся.

Тематическая программа "Стимулирование участия негосударственных субъектов и органов местной власти в процессе развития" (НС ОМВ) способствует укреплению потенциала организаций гражданского общества и органов местной власти с целью содействия их участию в процессе принятия решений и расширения их возможностей по оказанию элементарных услуг беднейшим слоям населения в развивающихся странах¹⁸⁴. Организации гражданского общества, представляющие меньшинства (или работающие от их имени), имеют право на получение финансирования в зависимости от приоритетов, определенных условиями объявления о приеме конкурсных предложений. В Бангладеш, например, финансовую помощь по линии НС ОМВ получили организации "Каритас-Франс" и "Каритас-Бангладеш", осуществлявшие на основе партнерства проект, целью которого было улучшение условий жизни представителей низших каст и групп меньшинств с уделением особого внимания положению женщин. В Колумбии финансирование было предоставлено международной НПО "Диакони Катастрофенхильфе", осуществлявшей

¹⁸³ См. по адресу http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

¹⁸⁴ См. по адресу http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/non_state_actors_en.htm (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

программу по разработке и реализации моделей комплексного устойчивого развития в целях искоренения бедности, поощрения прав человека и расширения доступа населения к сектору услуг в департаменте Чоко, значительную часть населения которого составляют колумбийцы африканского происхождения.

В своей политике ЕС во все большей мере исходит из необходимости обеспечения максимально широкого задействования всех сегментов гражданского общества в процессе сотрудничества в целях развития, включая участие организаций, продвигающих права меньшинств, в разработке и осуществлении стратегий и программ в области развития. Это достигается главным образом путем выработки и пересмотра стратегических документов ЕС по конкретным странам, национальных ориентировочных программ и планов действий в рамках Европейской политики добрососедства, путем определения приоритетных областей для объявлений на местном уровне о приеме предложений по проектам в рамках программ, осуществляемых по линии Европейского инструмента и НС ОМВ, а также посредством определения и формулирования финансируемых Комиссией правительственных программ в области социального и гуманитарного развития, управления, экологии и в других соответствующих секторах. Управление Европейской комиссии по сотрудничеству в рамках Европомощи отвечает за реализацию внешних программ и проектов по оказанию помощи в самых разных частях мира¹⁸⁵.

Контакты и дополнительная информация

European Commission
B-1049 Brussels
Belgium

Веб-сайт: http://ec.europa.eu/index_en.htm

Подразделения Европейской комиссии, имеющие особое отношение к проблемам меньшинств:

Генеральный директорат по вопросам правосудия
Веб-сайт: http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm

Генеральный директорат по вопросам занятости, социальным делам
и общественной интеграции
Веб-сайт: <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=en>

Генеральный директорат по вопросам расширения
Эл. почта: elarg-info@ec.europa.eu
Веб-сайт: http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm

Генеральный директорат по вопросам развития и сотрудничества – Европомощь
Веб-сайт: http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm

Родственные учреждения и службы

Европейская служба внешнеполитической деятельности
Веб-сайт: http://eeas.europa.eu/contact/index_en.htm

Агентство Европейского союза по основным правам
Schwarzenbergplatz 11
1040 Wien
Austria

Тел.: 43 1 580 30 634
Эл. почта: information@fra.europa.eu
Веб-сайт: www.fra.europa.eu

¹⁸⁵ С дополнительной информацией об инициативах в рамках Европомощи, направленных на расширение диалога с гражданским обществом, можно ознакомиться на сайте http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/dialogue_en.htm (дата посещения – 4 декабря 2012 года).

ГЛАВА XV

МЕЖАМЕРИКАНСКАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Резюме: Все 35 членов Организации американских государств подпадают под юрисдикцию Межамериканской комиссии по правам человека, в круг полномочий которой входит подготовка докладов о положении в области прав человека в любой из стран Южной и Северной Америки. Она также вправе принимать и рассматривать жалобы о нарушении тем или иным государством-участником положений Американской конвенции о правах человека, а в случае тех государств, которые еще не стали ее участниками, – жалобы о нарушении положений Американской декларации прав и обязанностей человека. В соответствии с Американской конвенцией о правах человека создан Межамериканский суд по правам человека, уполномоченный выносить юридически обязательные решения и постановления о возмещении вреда в случаях нарушения Конвенции. В данной главе излагаются обстоятельства, при которых представители меньшинств могут обращаться в Комиссию и Суд в целях обеспечения защиты своих прав.

Организация американских государств (ОАГ) была учреждена в 1948 году, и в настоящее время в ее состав входят 35 государств Западного полушария¹⁸⁶. Будучи региональной организацией, она имеет широкий диапазон политических и экономических интересов, а также интересов в области безопасности, и с 1960-х годов играет активную роль в содействии расширению и защите прав человека. Ее штаб-квартира находится в Вашингтоне.

Все государства–члены ОАГ связаны обязательствами в соответствии с Уставом ОАГ и Американской декларацией прав и обязанностей человека 1948 года. (Хотя последняя и не является договором, участие в ОАГ предполагает, что обязательство соблюдать ее положения связывает всех ее членов в политическом плане.) Кроме того, с 1969 года ОАГ приняла ряд специальных договоров по правам человека. К ним относятся Американская конвенция о правах человека или "Пакт Сан-Хосе, Коста-Рика" (1969 год) и Дополнительный протокол к ней... в области экономических, социальных и культурных прав, или "Сан-Сальвадорский протокол" (1998 год), и Протокол... об отмене смертной казни (1990 год); Межамериканская конвенция о предотвращении пыток и наказании за их применение (1985 год); Межамериканская конвенция о насильственных исчезновениях людей (1994 год); Межамериканская конвенция о предупреждении и искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него, или "Конвенция Белен-ду-Пара" (1994 год), и Межамериканская конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении инвалидов (1999 год). Положения этих документов имеют обязательную силу лишь для тех государств, которые их официально ратифицировали.

¹⁸⁶ Антигуа и Барбуда, Аргентина, Багамские острова, Барбадос, Белиз, (Многонациональное Государство) Боливия, Бразилия, (Боливарианская Республика) Венесуэла, Гаити, Гайана, Гватемала, Гондурас, Гренада, Доминика, Доминиканская Республика, Канада, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Соединенные Штаты Америки, Суринам, Тринидад и Тобаго, Уругвай, Чили, Эквадор и Ямайка. Куба является не участвующим государством-членом. Членство Кубы было приостановлено в 1962 году, но на Генеральной ассамблее ОАГ в 2009 году это решение было отменено. Чтобы снова начать участвовать в работе Организации, Куба должна сначала инициировать диалог с ОАГ.

Как и любые другие лица, представители меньшинств могут подвергаться пыткам и насилию или пропадать без вести. Нарушения подобного рода должны рассматриваться в рамках соответствующих тематических механизмов, независимо от того, принадлежат ли жертвы к меньшинству или большинству. Однако самые важные для меньшинств документы ОАГ – это, несомненно, Американская декларация прав и обязанностей человека и Американская конвенция о правах человека. Участниками Конвенции являются 24 государства–члена ОАГ¹⁸⁷. Шестнадцать из них являются также участниками Дополнительного протокола в области экономических, социальных и культурных прав, а 13 – Протокола об отмене смертной казни.

Два органа ОАГ самым непосредственным образом занимаются вопросами прав человека: Межамериканская комиссия по правам человека и Межамериканский суд по правам человека, подробнее о которых говорится ниже.

Защита материальных прав

Американская декларация прав и обязанностей человека распространяется на всех государств–членов ОАГ, в то время как Американская конвенция 1969 года о правах человека обязательна только для ратифицировавших ее государств. Декларация охватывает широкий спектр прав человека, тогда как Конвенция посвящена главным образом гражданским и политическим правам (Дополнительный протокол 1988 года распространил сферу ее действия также на экономические, социальные и культурные права). Важно иметь в виду, что меньшинства обладают всеми правами, о которых говорится в указанных документах, но из них наибольшее значение для меньшинств имеют следующие.

Статья 2 Декларации гарантирует равенство перед законом "без различия по признаку расы, пола, языка, убеждений или любого иного фактора". *Статья 1 Конвенции* обязывает государства уважать зафиксированные в Конвенции права без какой-либо дискриминации по признаку "расы, цвета кожи, пола, языка, вероисповедания, политических или иных взглядов, национального или социального происхождения, экономического положения, рождения или какого-либо иного социального обстоятельства". *Статья 24 Конвенции* в общем плане предусматривает равную защиту закона "без всякой дискриминации".

Статья 3 Декларации гарантирует свободу вероисповедания. *Статья 12 Конвенции*, кроме того, закрепляет право родителей давать своим детям религиозное и нравственное воспитание в соответствии с собственными убеждениями.

Статья 4 Декларации гарантирует свободу выражения мнений. В *статье 13 Конвенции* к тому же запрещается любая пропаганда национальной, расовой или религиозной ненависти, являющаяся подстрекательством к противоправному насилию.

Статья 5 Декларации гарантирует каждому защиту со стороны закона от посягательств на его честь, репутацию, а также личную и семейную жизнь. *Статьи 11 и 14 Конвенции* предоставляют аналогичные гарантии защиты.

¹⁸⁷ В число 24 государств–членов ОАГ, являющихся сторонами Американской конвенции о правах человека, входят: Аргентина, Барбадос, (Многонациональное Государство) Боливия, Бразилия, (Боливарианская Республика) Венесуэла, Гаити, Гватемала, Гондурас, Гренада, Доминика, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Суринам, Уругвай, Чили, Эквадор и Ямайка. Тринидад и Тобаго ранее являлась государством–участником Конвенции, но в 1998 году денонсировала ее.

Статья 8 Декларации защищает свободу передвижения и право выбора местожительства. *Статья 22 Конвенции* предусматривает аналогичные гарантии защиты.

В статье 12 Декларации провозглашается право на образование, включая бесплатное начальное образование. В тексте самой Конвенции какого-либо сопоставимого права не предусмотрено, однако в Сан-Сальвадорском протоколе фигурирует право на образование и указывается, что образование должно способствовать "взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми странами и всеми расовыми, этническими и религиозными группами" (пункт 2 статьи 13). В Протоколе также подтверждается право родителей выбирать вид образования для своих детей и право каждого на создание образовательных учреждений в соответствии с нормами внутреннего законодательства.

В статье 13 Декларации провозглашается право каждого на участие в культурной жизни общества и на защиту интеллектуальной собственности. Аналогичное положение содержится и в *статье 14 Сан-Сальвадорского протокола*.

Статья 18 Декларации обеспечивает право на справедливое судебное разбирательство. В *статье 8 Конвенции* предусматривается такая же гарантия и указывается, что в случае необходимости обвиняемый имеет право на помощь письменного или устного переводчика.

Статья 20 Декларации гарантирует право участвовать в выборах и в управлении государством, хотя *статья 23 Конвенции* допускает ограничение этих прав, в частности, по языковому признаку.

Статья 22 Декларации гарантирует свободу вступать в ассоциации "с целью продвижения, реализации и защиты [своих] законных интересов политического, экономического, религиозного, социального, культурного, профессионального, профсоюзного или иного характера". *Статья 16 Конвенции* содержит аналогичное положение.

Межамериканская комиссия по правам человека

В состав Комиссии входят семь независимых экспертов, кандидатуры которых предлагают государства и которые избираются Генеральной ассамблеей ОАГ¹⁸⁸. Комиссия собирается в Вашингтоне несколько раз в год на регулярные и специальные сессии (продолжительность и частота заседаний определяются членами Комиссии и могут варьироваться). В любое время она может проводить слушания по представляющим интерес делам или вопросам. Во многих слушаниях участвуют частные лица, представители НПО и правительств, а их трансляция осуществляется теперь на веб-сайте Комиссии. Комиссия проводит тематические слушания (например, по вопросу об изменении климата и последствиях осуществления крупных плотинных проектов с точки зрения прав человека), хотя и не на регулярной основе. Она может осуществлять поездки на места, но только с согласия или по приглашению соответствующего государства.

Комиссия обладает весьма широкой юрисдикцией, которая распространяется на все государства-члены ОАГ и охватывает подготовку докладов по конкретным странам, расследование жалоб отдельных лиц о нарушениях прав человека, а также передачу дел на рассмотрение Межамериканского суда по правам человека (если соответствующее государство признало юрисдикцию Суда). Комиссия пользуется схожими полномочиями согласно Декларации (применяется по всем государствам-членам ОАГ) и согласно Конвенции (применяется лишь к государствам, являющимся ее сторонами).

¹⁸⁸ См. по адресу www.cidh.oas.org/DefaultE.htm (дата посещения – 6 декабря 2012 года).

При рассмотрении того или иного правового вопроса важно знать, в соответствии с каким из указанных документов Комиссию просят предпринять действия, однако используемые практика и процедура будут одинаковы в обоих случаях. Полномочия Комиссии определяются ее Уставом и Правилами процедуры. По причине малочисленности самой Комиссии и ее аппарата в делопроизводстве могут возникать задержки, и оно может носить менее формализованный характер, чем, например, это предусмотрено Европейской конвенцией о правах человека (см. главу XII).

Страновые доклады

Возможно, самым необычным и наиболее эффективным из всех полномочий Комиссии является право проводить расследование ситуации с правами человека в любом государстве-члене ОАГ, будь то в порядке реагирования на поступившую информацию или по собственной инициативе. Такое расследование начинается лишь в том случае, если Комиссия большинством голосов решает, что для этого есть основания, и совершенно невозможно приказать Комиссии приступить к изучению какого-либо вопроса. Ни отдельные лица, ни НПО официально не участвуют в этом процессе, однако, как правило, именно на основании представляемой ими информации Комиссия принимает решения о начале расследования и подготовке соответствующего доклада.

Комиссия может собирать информацию любым способом, который она считает целесообразным, в том числе путем проведения слушаний или получения прямых свидетельских показаний. Обычно она просит соответствующее государство санкционировать выезд на место, в ходе которого члены Комиссии встречаются с частными лицами, представителями НПО и правительства. Подобного рода поездки обычно привлекают внимание широкой общественности в соответствующей стране и тем самым дают прекрасную возможность меньшинствам напрямую информировать Комиссию о своих проблемах.

Доклады Комиссии, которые почти всегда публикуются, включают информацию о правовой системе и социальных условиях в соответствующей стране, а также о вызывающих беспокойство проблемах в области прав человека. В докладе может освещаться положение меньшинств в данном государстве, как это было, например, в случае проведенного в марте 2009 года исследования условий жизни лиц африканского происхождения в Колумбии. В последние годы Комиссия делает упор не столько на ситуации с правами человека в государстве в целом, сколько на более целенаправленном изучении положения определенных социальных групп, таких, как женщины, дети, просители убежища и мигранты. Государства не обязаны непосредственно реагировать на заключения или рекомендации Комиссии, однако публикуемый ею доклад может быть мощным средством политического давления, помогающим добиться улучшения положения в области прав человека. В последнее время Комиссия публикует в среднем лишь по одному страновому докладу в год; последние такие доклады были посвящены Гондурасу (2010, 2009 годы), Многонациональному Государству Боливия (2009, 2007 годы), Боливарианской Республике Венесуэла (2009, 2003 годы), Гаити (2008, 2005 годы) и Гватемале (2003, 2001 годы). Там, где широко распространена дискриминация в отношении меньшинств, независимо от того, узаконена она или нет, защитникам прав меньшинств следует подумать насчет того, чтобы (не ограничиваясь подачей официальной жалобы) вступить в контакт с Комиссией и попробовать воспользоваться возможностью убедить ее начать расследование.

Индивидуальные жалобы на нарушения прав человека

Любое лицо, группа лиц или НПО может подать в Комиссию жалобу в связи с происходящими, по его (ее) мнению, нарушениями прав человека в том или ином государстве–члене ОАГ. Если данное государство является участником Конвенции, то применяться в этом случае будут ее положения, если нет, то защите будут подлежать права, зафиксированные в Декларации. Ни в том, ни в другом случае не требуется, чтобы заявителем был сам потерпевший в результате того или иного нарушения, хотя в жалобе должна идти речь о конкретных обстоятельствах заявляемых нарушений. Она может касаться какого-то единичного случая или отдельного лица, а может поднимать и более широкие проблемы, касающиеся многих людей.

В такой жалобе должны быть как можно более подробно изложены факты, в том числе касающиеся действий правительства или его агентов, в отношении которых предъявляются претензии, а также прав человека, которые предположительно были нарушены. Заявитель должен представить разъяснения, показывающие, что все имеющиеся национальные средства правовой защиты были исчерпаны. Однако он может быть освобожден от выполнения этого требования, если в данном государстве не существует надлежащих процессуальных норм, если ему было отказано в доступе к средствам защиты, если процессуальные действия в стране необоснованно затягиваются или если заявитель не смог получить необходимой юридической помощи. Сам по себе факт неудачного для него исхода процессуальных действий в стране не достаточен, если только в ходе самих этих действий не были нарушены гарантии прав человека: Комиссия не является апелляционной инстанцией, задача которой состоит в проверке правильности вынесенных национальными инстанциями постановлений по фактическим обстоятельствам дел. Разумеется, дело может быть рассмотрено Комиссией в том случае, если сам закон, как утверждается, не совместим с защищаемыми правами. Комиссия строго настаивает на соблюдении требования, согласно которому жалоба должна быть подана в течение шести месяцев со дня доведения до сведения потерпевшего решения высшей внутренней судебной инстанции (или, в случае отсутствия средств правовой защиты, в течение шести месяцев со дня инцидента).

Комиссия выносит официальное заключение о том, может ли жалоба быть принята к рассмотрению, т.е. отвечает ли она всем формальным требованиям, предъявляемым к подаче жалоб. Предварительное изучение дела Секретариатом Комиссии обычно приводит к одному из следующих трех результатов: 1) отклонение жалобы ввиду ее "очевидной необоснованности", как правило означающее, что заявляемое нарушение не охватывается положениями Декларации или Конвенции; 2) запрос дополнительной информации; или 3) препровождение жалобы соответствующему государству. Если дело не терпит отлагательства и существует вероятность причинения непоправимого вреда здоровью потерпевшего или угроза его жизни, можно просить Комиссию о принятии "предупредительных мер" в форме обращения к данному государству с просьбой не предпринимать таких действий, которые ставили бы под угрозу дальнейшее существование самого предмета данного дела. Например, Комиссия может попросить о приостановлении исполнения приговора, отсрочке депортации или о том, чтобы правительство воздержалось от каких-либо иных действий, которые сделали бы жалобу не актуальной или привели бы к непоправимому вреду.

В случае поступления ответа государства заявитель имеет возможность представить свои соображения по этому ответу в письменном виде. Если же государство не реагирует или отвечает отрицанием в общей форме, то Комиссия вправе счесть приведенные в жалобе факты достоверными. Заявитель (или государство) вправе в любой момент попросить о

проведении слушаний, однако Комиссия удовлетворит такую просьбу только в том случае, если сочтет это необходимым. Комиссия также может предложить свое посредничество или содействие в "дружественном урегулировании" спора между заявителем и государством, на что требуется согласие обеих сторон. Такое урегулирование может, например, включать выплату компенсации, освобождение из тюрьмы или даже согласие государства на внесение изменений в тот или иной закон или практику его применения.

Если дружественное урегулирование невозможно, Комиссия рассматривает дело в закрытом режиме и в итоге подготавливает по нему доклад с выводами и рекомендациями. После трехмесячного периода ожидания, в течение которого доклад в конфиденциальном порядке направляется государству и заявителю, он либо передается на рассмотрение в Суд, либо публикуется и включается в ежегодный доклад Комиссии Генеральной Ассамблее ОАГ. Доклад Комиссии не является для государств юридически обязательным документом, и Комиссия не может напрямую распорядиться об освобождении находящегося под стражей лица, выплате компенсации или внесении изменений в закон, нарушающий права человека. Однако она может представлять (и представляет) свое мнение относительно того, была ли нарушена Декларация или Конвенция, а также давать конкретные рекомендации государствам. Поскольку практика выполнения государствами рекомендаций носит далеко не последовательный характер, заявителю или соответствующей НПО, возможно, будет необходимо оказать давление на государство с целью побудить его принять рекомендации Комиссии.

Вышеизложенная процедура может растянуться на два года или более, поскольку нехватка ресурсов затрудняет оперативное рассмотрение Комиссией находящихся в производстве дел, число которых может достигать тысячи. Однако благоприятное заключение Комиссии представляет собой по меньшей мере важную моральную и политическую победу, да и сам по себе процесс рассмотрения дела может побудить соответствующее государство подумать о том, чтобы удовлетворить требования заявителя еще до утверждения итогового доклада. Не многие из рассматриваемых индивидуальных дел затрагивают проблемы меньшинств как таковые, хотя дела, касающиеся коренных народов, встречаются все чаще.

Институт Докладчика по вопросам прав лиц африканского происхождения и противодействия расовой дискриминации

В 2005 году Комиссия учредила должность Докладчика по вопросам прав лиц африканского происхождения и противодействия расовой дискриминации в целях стимулирования, систематизации, усиления и консолидации действий Комиссии в этой области¹⁸⁹. Докладчик ведет работу с государствами-членами ОАГ с целью:

- более полного осознания государствами своих обязанностей по обеспечению прав человека применительно к лицам африканского происхождения и по ликвидации всех форм расовой дискриминации;
- анализа трудностей в этой области, с которыми сегодня сталкиваются страны региона, выработки рекомендаций по их преодолению, а также выявления и распространения передового опыта;
- осуществления мониторинга и предоставления технической помощи по просьбам государств-членов.

¹⁸⁹ См. по адресу www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/default.asp (дата посещения – 6 декабря 2012 года).

В рамках Комиссии Докладчик стремится обеспечить реализацию директив Генеральной Ассамблеи ОАГ по вопросам, касающимся лиц африканского происхождения, расизма и расовой дискриминации. Докладчик оказывает поддержку Комиссии в ее работе путем:

- подготовки докладов и проведения специальных исследований на тему о правах лиц африканского происхождения и по вопросам, касающимся ликвидации расовой дискриминации;
- рассмотрения и анализа поступающих в Комиссию жалоб в связи с проявлениями расизма и расовой дискриминации, а также направления на рассмотрение Комиссии своих соображений и рекомендаций;
- представления Комиссии рекомендаций относительно удовлетворения просьб о проведении слушаний и участия в организуемых Комиссией слушаниях;
- оказания содействия сторонам в достижении урегулирования;
- инициирования консультаций и представления государствам-членам рекомендаций относительно изменения законодательства, касающегося прав лиц африканского происхождения и расовой дискриминации;
- сопровождения членов Комиссии при осуществлении ими поездок на места;
- оказания помощи при выработке решений по вопросу о "приемлемости" жалоб и составлении докладов по существу спорных дел, а также при подготовке тематических, страновых и ежегодных докладов.

Докладчик сотрудничает с другими докладчиками Комиссии в вопросах, относящихся к сфере его полномочий, а также взаимодействует с гражданским обществом в целях повышения осведомленности людей о гарантиях и механизмах, существующих в рамках межамериканской системы защиты прав человека. Наряду с этим Докладчик ведет базу текущих данных по вопросам, имеющим отношение к его полномочиям, и сотрудничает с соответствующими органами Организации Объединенных Наций, включая Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Рабочую группу экспертов по проблемам лиц африканского происхождения и Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

Межамериканский суд по правам человека

Признание юрисдикции Межамериканского суда по правам человека не обязательно даже для тех государств, которые являются сторонами Конвенции. Поэтому при рассмотрении вопроса о целесообразности обращения в Суд необходимо сначала убедиться в том, что соответствующее государство признало юрисдикцию Суда. На сегодняшний день это сделали 22 из 24 государств-участников Конвенции. Государства, не являющиеся сторонами Конвенции, не могут быть привлечены к ответу в Суде. В состав Суда, заседания которого проходят в Сан-Хосе, Коста-Рика, входят семь судей¹⁹⁰.

Суд уполномочен давать консультативные заключения по различным аспектам прав человека, в том числе по вопросу о совместимости положений внутреннего законодательства с Конвенцией. Лишь государства-члены и органы ОАГ вправе запрашивать консультативные заключения суда. Хотя эти заключения и не имеют обязательной силы, они служат важными отправными моментами в судебной практике, и их следует учитывать в соответствующих конкретных случаях или по конкретным вопросам. К настоящему времени было вынесено уже более двадцати таких заключений; особый интерес для

¹⁹⁰ См. по адресу www.corteidh.or.cr/ (дата посещения – 6 декабря 2012 года).

меньшинств могут представлять консультативные заключения по вопросам консульской помощи (№ 16/99) и по мигрантам, не имеющим документов (№ 18/03).

Суд вынес окончательные решения или постановления по более чем 200 дел, рассмотренных в порядке спора между сторонами. Такие дела могут передаваться в Суд только после представления Комиссией доклада по существу вопроса, причем на рассмотрение в Суд дело может быть направлено либо самой Комиссией, либо соответствующим государством. Сегодня обычной практикой для Комиссии является направление в Суд всех дел, в которых она выявила факты нарушения Конвенции, а государство не выполнило ее рекомендаций. В процессе рассмотрения дела Суд заслушивает представителей как Комиссии и государства, так и заявителя, и судебное разбирательство носит официальный характер. Суд может, если сочтет это необходимым, проводить собственное расследование фактических обстоятельств дела и заслушивать свидетелей.

Постановление суда имеет для соответствующего государства обязательную юридическую силу. Суд может постановить о выплате компенсации или ином возмещении вреда, а также присудить выплату расходов на адвоката и возмещение других издержек. В практике Суда было относительно немного дел по конкретным проблемам меньшинств, хотя им и были вынесены решения по таким важным вопросам, как ответственность государства за насильственные исчезновения, смертная казнь и земельные права коренных народов¹⁹¹.

Контакты и дополнительная информация

Inter-American Commission on Human Rights
1889 F Street, N.W.
Washington, D.C. 20006
United States of America

Тел.: 1 202 458 6000
Факс: 1 202 458 3992
Эл. почта: cidhdenuncias@oas.org
Веб-сайт: www.oas.org/en/iachr

Inter-American Court of Human Rights
Avenue 10, Street 45-47 Los Yoses, San Pedro
P.O. Box 6906-1000
San José
Costa Rica

Тел.: 506 2527 1600
Факс: 506 2234 0584
Эл. почта: corteidh@corteidh.or.cr
Веб-сайт: www.corteidh.or.cr

¹⁹¹ С практикой суда можно ознакомиться на его веб-сайте. В качестве примера можно привести два дела: *Йен и Босико против Доминиканской Республики*, Межамериканский суд по правам человека, дело 12.189 (2005 год), в ходе которого было подтверждено право человека на гражданство как неперемное условие для равноправного осуществления всех прав в качестве гражданина соответствующего государства; и *Алобото и др. против Суринама*, Межамериканский суд по правам человека, дело 10.150 (1991 год [существо дела], 1993 год [возмещение]), в рамках которого Суд отчасти использовал обычное право и традиционную практику племени Сарاماка для определения адекватного размера возмещения, которое должно было выплатить государство за нанесенный "физический" и "моральный" вред, после того как Суринам признал факты нарушения прав человека, включая пытки и внесудебную казнь.

С постратейным справочником по судебной практике межамериканской системы за 1980–1997 годы, составленным на испанском языке Вашингтонским юридическим колледжем Американского университета, можно ознакомиться на веб-сайте www.wcl.american.edu/humright/repertorio.

О межамериканской системе защиты прав человека написано немало как на английском, так и на испанском языке. Одним из практических справочников о работе Комиссии и Суда является следующее издание: Jo M. Pasqualucci, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights* (Cambridge, 2003).

ПРИЛОЖЕНИЕ I

ОСНОВНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

ДЕКЛАРАЦИЯ О ПРАВАХ ЛИЦ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ К НАЦИОНАЛЬНЫМ ИЛИ ЭТНИЧЕСКИМ, РЕЛИГИОЗНЫМ И ЯЗЫКОВЫМ МЕНЬШИНСТВАМ

(Принята резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1992 года)

Генеральная Ассамблея,

вновь подтверждая, что одной из основных целей Организации Объединенных Наций, как провозглашено в Уставе, является поощрение и развитие уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка или религии,

вновь подтверждая веру в основные права человека, достоинство и ценность человеческой личности, равноправие мужчин и женщин и равенство больших и малых наций,

стремясь способствовать реализации принципов, содержащихся в Уставе, Всеобщей декларации прав человека, Конвенции о предупреждении геноцида и наказании за него, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений и в Конвенции о правах ребенка, а также в других соответствующих международных документах, которые были приняты на всемирном или региональном уровне, и международных документах, заключенных между отдельными государствами-членами Организации Объединенных Наций,

руководствуясь положениями статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, касающимися прав лиц, принадлежащих к этническим, религиозным или языковым меньшинствам,

считая, что поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, способствуют политической и социальной стабильности государств, в которых они проживают,

подчеркивая, что постоянное поощрение и осуществление прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в качестве неотъемлемой части развития общества в целом и в демократических рамках на основе верховенства закона способствовало бы укреплению дружбы и сотрудничества между народами и государствами,

считая, что Организация Объединенных Наций призвана играть важную роль в защите меньшинств,

принимая во внимание работу, проделанную к настоящему времени в рамках системы Организации Объединенных Наций, в частности Комиссией по правам человека, Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств и органами, созданными во исполнение Международных пактов о правах человека и других соответствующих международных документов в области прав человека, поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам,

учитывая значительную работу, проделанную межправительственными и неправительственными организациями по защите меньшинств, а также поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам,

признавая необходимость обеспечения еще более эффективного претворения в жизнь международных документов по правам человека применительно к правам лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам,

провозглашает настоящую Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам:

Статья 1

1. Государства охраняют на их соответствующих территориях существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности.

2. Государства принимают надлежащие законодательные и другие меры для достижения этих целей.

Статья 2

1. Лица, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (в дальнейшем именуемые лицами, принадлежащими к меньшинствам), имеют право пользоваться достижениями своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык в частной жизни и публично, свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме.

2. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни.

3. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству.

4. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование.

5. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными или языковыми узами.

Статья 3

1. Лица, принадлежащие к меньшинствам, могут осуществлять свои права, в том числе права, изложенные в настоящей Декларации, как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без какой бы то ни было дискриминации.

2. Использование или неиспользование прав, изложенных в настоящей Декларации, не приводит к каким бы то ни было отрицательным последствиям для положения любого лица, принадлежащего к меньшинству.

Статья 4

1. Государства принимают при необходимости меры для обеспечения того, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере и эффективно осуществлять все свои права человека и основные свободы без какой бы то ни было дискриминации и на основе полного равенства перед законом.

2. Государства принимают меры для создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои особенности и развивать свои культуру, язык, религию, традиции и обычаи, за исключением тех случаев, когда конкретная деятельность осуществляется в нарушение национального законодательства и противоречит международным нормам.

3. Государства принимают соответствующие меры к тому, чтобы там, где это осуществимо, лица, принадлежащие к меньшинствам, имели надлежащие возможности для изучения своего родного языка или обучения на своем родном языке.

4. Государства при необходимости принимают меры в области образования с целью стимулирования изучения истории, традиций, языка и культуры меньшинств, проживающих на их территории. Лица, принадлежащие к меньшинствам, должны иметь надлежащие возможности для получения знаний, необходимых для жизни в обществе в целом.

5. Государства рассматривают вопрос о принятии надлежащих мер к тому, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере участвовать в обеспечении экономического прогресса и развития своей страны.

Статья 5

1. Национальная политика и программы планируются и осуществляются при должном учете законных интересов лиц, принадлежащих к меньшинствам.

2. Программы сотрудничества и помощи между государствами планируются и осуществляются при должном учете законных интересов лиц, принадлежащих к меньшинствам.

Статья 6

Государствам следует сотрудничать в вопросах, касающихся лиц, принадлежащих к меньшинствам, в том числе в обмене информацией и опытом, с целью развития взаимопонимания и доверия.

Статья 7

Государствам следует сотрудничать с целью поощрения уважения прав, изложенных в настоящей Декларации.

Статья 8

1. Ничто в настоящей Декларации не препятствует выполнению государствами их международных обязательств в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам. В частности, государствам следует добросовестно выполнять обязанности и обязательства, которые они приняли на себя в соответствии с международными договорами и соглашениями, участниками которых они являются.

2. Осуществление прав, изложенных в настоящей Декларации, не наносит ущерба осуществлению всеми лицами общепризнанных прав человека и основных свобод.

3. Меры, принимаемые государствами с целью обеспечения эффективного осуществления прав, изложенных в настоящей Декларации, не считаются *prima facie* противоречащими принципу равенства, закрепленному во Всеобщей декларации прав человека.

4. Ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано как допускающее какую бы то ни было деятельность, противоречащую целям и принципам Организации Объединенных Наций, включая принципы уважения суверенного равенства, территориальной целостности и политической независимости государств.

Статья 9

Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и другие организации содействуют полному осуществлению прав и принципов, изложенных в настоящей Декларации, в рамках их соответствующих сфер компетенции.

Комментарий рабочей группы по меньшинствам к Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам¹

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В принятой в 1992 году резолюции 47/135 Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций провозгласила Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Ассамблея просила активизировать усилия с целью распространения информации о Декларации и содействия ее пониманию.

2. Настоящий Комментарий подготовлен в рамках Рабочей группы по меньшинствам Подкомиссии по поощрению и защите прав человека. Он призван служить руководством при толковании и применении Декларации. Первый проект, подготовленный Асбьёрном Эйде в качестве Председателя-докладчика, был представлен Рабочей группе по меньшинствам для обсуждения в 1998 году² и затем был распространен среди правительств, межправительственных и неправительственных организаций и независимых экспертов для представления по нему замечаний. Подборка этих замечаний была препровождена Рабочей группе на ее первой сессии в 1999 году³. На этой сессии, а также на шестой сессии, состоявшейся в 2000 году, были представлены дополнительные замечания⁴. Рабочая группа просила г-на Эйде завершить работу над Комментарием с учетом представленных замечаний и обеспечить его публикацию в запланированном к выпуску пособии Организации Объединенных Наций по проблемам меньшинств. Настоящий заключительный текст базируется на письменных материалах и устных заявлениях многочисленных экспертов, правительств и международных и неправительственных организаций, учитывая, таким образом, широкий спектр мнений. Рабочая группа по меньшинствам на своей десятой сессии приняла Комментарий к Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, первоначально подготовленный ее бывшим Председателем Асбьёрном Эйде и содержащийся в документе E/CN.4/AC.5/2001/2, в качестве Комментария Рабочей группы в целом.

II. ЦЕЛИ ДЕКЛАРАЦИИ: ОТСТАИВАНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ПРИНЦИПОВ УСТАВА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

3. Цели Декларации, провозглашенные в резолюции 47/135 Генеральной Ассамблеи и в преамбуле Декларации, 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 по правам человека. Побудительным мотивом для принятия Декларации стала статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Генеральная Ассамблея отмечает, что поощрение и защита прав меньшинств способствуют политической и социальной стабильности государств,

¹ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

² E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1.

³ E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.1.

⁴ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1.

которых живут меньшинства, и содействуют укреплению дружбы и сотрудничества между народами и государствами.

4. Декларация зиждется на правах, закрепленных в Международном билле о правах человека и других международных договорах по правам человека, и содействует их дальнейшему развитию путем укрепления и конкретизации этих прав, обеспечивающих сохранение и развитие групповой самобытности лиц, принадлежащих к меньшинствам. В рамках любых процессов необходимо обеспечивать неукоснительное соблюдение прав человека, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека, включая, в частности, принцип недискриминации лиц. Государство обязано уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, закрепленные в договорах, участником которых является государство, без какой бы то ни было дискриминации по любому признаку, включая, в частности, расу, этническую принадлежность, религию или национальное происхождение.

5. Именно в свете вышеизложенных целей и принципов и следует толковать статьи Декларации о меньшинствах.

III. ТОЛКОВАНИЕ НАЗВАНИЯ ДЕКЛАРАЦИИ И ТЕКСТА ОТДЕЛЬНЫХ СТАТЕЙ И КОММЕНТАРИИ К НИМ

НАЗВАНИЕ И СФЕРА ОХВАТА ДЕКЛАРАЦИИ

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

6. Бенефициарами прав, предусмотренных в статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, принципы которой легли в основу Декларации, являются лица, принадлежащие к "этническим, религиозным и языковым меньшинствам". В Декларации о меньшинствах этот список дополняется новым термином – "национальные меньшинства". Такое дополнение не влечет за собой изменения общей сферы применения E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 термина "меньшинства" за счет его распространения на какие-либо иные группы, помимо тех, которые уже охватываются статьей 27. И действительно, каким бы образом ни определялось то или иное национальное меньшинство, вряд ли можно себе представить, чтобы оно не было этническим или языковым меньшинством. Вместе с тем в этой связи возникает резонный вопрос: не следует ли из названия Декларации то, что она охватывает четыре разных категории меньшинств, права которых имеют отчасти разное содержание и наполнение. В этой связи можно было бы предположить, что лица, принадлежащие к группам, определяемым исключительно как религиозные меньшинства, обладают только теми особыми правами меньшинств, которые касаются исповедования соответствующей религии и отправления соответствующих религиозных обрядов. Аналогичным образом можно было бы предположить, что лица, принадлежащие к группам, определяемым исключительно как языковые меньшинства, должны наделяться лишь теми особыми правами меньшинств, которые касаются образования и использования их языка. Лица, принадлежащие к группам, определяемым в качестве этнических меньшинств, должны иметь более широкие права, касающиеся также сохранения и развития других аспектов их культуры, поскольку этническая принадлежность, как правило, определяется как широкая культурная концепция, включающая, в частности, понятие жизненного уклада. В силу этого принципа лица, подпадающие под категорию национальных меньшинств, должны были бы иметь еще

более широкие права, касающиеся не только их культуры, но и сохранения и развития их национальной самобытности.

7. В основной части Декларации такие разграничения не проводятся. Это, однако, не исключает возможности учета потребностей различных категорий меньшинств при толковании и применении различных положений Декларации.

8. В региональных европейских договорах по правам меньшинств используется только концепция "национальных меньшинств" и ничего не говорится об "этнических, религиозных и языковых меньшинствах". К числу важнейших нормативных актов в этой области относятся договоры и документы Совета Европы⁵ и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе⁶. При применении этих нормативных актов важное значение имеет определение "национального меньшинства", однако при применении Декларации Организации Объединенных Наций о меньшинствах такая проблема не возникает: даже если утверждается, что группа не является национальным меньшинством, она тем не менее может быть этническим, религиозным или языковым меньшинством и, таким образом, подпадать под действие положений Декларации.

9. Иногда это может иметь важное значение. В контексте европейских региональных договоров некоторые государства утверждают, что "национальные меньшинства" охватывают только те группы, которые состоят из граждан соответствующего государства. Даже в случае согласия с таким тезисом (в настоящее время в процессе его обсуждения сохраняются определенные разногласия) он не может быть применен к Декларации Организации Объединенных Наций о меньшинствах, поскольку сфера ее применения простирается гораздо шире концепции "национальных меньшинств". С учетом того, что в основе Декларации лежит статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, можно предположить, что сфера применения Декларации по меньшей мере соответствует сфере применения этой статьи. Согласно статье 2 Пакта, государства-участники обязуются уважать и обеспечивать применение статьи 27 в отношении всех находящихся в пределах их территории и под их юрисдикцией лиц, независимо от того, являются ли соответствующие лица или группы лиц гражданами страны. Аналогичное мнение было высказано Комитетом по правам человека в пунктах 5.1 и 5.2 его замечания общего порядка № 23 (пятидесятая сессия, 1994 год). Лица, (пока еще) не являющиеся гражданами страны, в которой они проживают, могут входить в состав меньшинств или принадлежать к меньшинствам в соответствующей стране.

10. Хотя гражданство как таковое не следует относить к категории разграничений, лишаящих 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. Лица, компактно проживающие на какой-либо части территории соответствующего государства, в отличие от лиц, проживающих некомпактно, могут рассчитывать на осуществление прав, касающихся использования языка и наименования улиц и мест, а также в некоторых случаях – на автономию в определенных масштабах. Лица, проживающие на территории соответствующего государства в течение длительного времени, могут рассчитывать на более широкие права по сравнению с теми лицами, которые прибыли в страну недавно.

⁵ Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, принятая Советом Европы в 1994 году.

⁶ Наиболее важные нормативные акты: Заключительный акт Хельсинкского совещания 1975 года и Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1999 год, раздел IV, пункты 30–40.

11. В этой связи наиболее конструктивным представляется подход, позволяющий избегать проведения абсолютного разграничения между "новыми" и "старыми" меньшинствами путем исключения из категории меньшинств первых и включения в эту категорию вторых; вместо этого необходимо исходить из признания принципа, согласно которому в процессе применения Декларации "старые" меньшинства должны иметь более широкие права по сравнению с "новыми" меньшинствами.

12. В некоторых случаях само слово "меньшинство" может вводить в заблуждение. За пределами Европы и особенно в Африке население стран нередко состоит из крупных групп людей, ни одно из которых не является большинством.

13. В разных государствах соответствующие факторы могут проявляться совершенно по-разному. В этой связи необходимо обеспечить возможность для соблюдения соответствующих прав членами всех групп и развивать принципы благого управления в условиях гетерогенного общества. В данном случае под концепцией благого управления понимается функционирование юридических, административных и территориальных механизмов, обеспечивающих мирное и конструктивное сосуществование групп населения на принципах равного уважения достоинства и прав всех, а также необходимый плюрализм мнений, позволяющий лицам, принадлежащим к различным группам, сохранять и развивать свою самобытность.

14. Права лиц, принадлежащих к меньшинствам, излагаются главным образом в статье 2 Декларации, а обязанности государств, в которых они проживают – в статьях 1, 4 и 5. Хотя соответствующие права неизменно провозглашаются в качестве индивидуальных прав, обязанности государств отчасти формулируются в качестве обязанностей по отношению к меньшинствам как группам. Наиболее четко это выражается в статье 1 (см. ниже). Хотя только отдельные лица могут претендовать на те или иные права, в процессе полного их осуществления государство не может обойтись без создания адекватных условий для существования и сохранения самобытности соответствующей группы в целом.

15. Права лиц, принадлежащих к меньшинствам, отличаются от прав народов на самоопределение. Права лиц, принадлежащих к меньшинствам, – это индивидуальные права даже при том, что в большинстве случаев эти права могут осуществляться лицами только сообща с другими. В отличие от этой категории прав права народов являются коллективными правами. Хотя право народов на самоопределение четко предусматривается международным правом, в том числе в общей для обоих Международных пактов по правам человека статье 1, оно не применяется к лицам, принадлежащим к меньшинствам. Тем не менее это не исключает возможности того, что лица, принадлежащие к этнической или национальной группе, в одних случаях могут на законных основаниях выдвигать те или иные претензии, основанные на правах меньшинств, а в других случаях, действуя в качестве группы, выдвигать претензии, основанные на праве народов на самоопределение.

16. В рамках Организации Объединенных Наций, а также в рамках Организации американских государств предусматривается проведение разграничений между правами лиц, принадлежащих к меньшинствам, и правами коренных народов. Коренные народы имеют особые интересы, которые не нашли надлежащего отражения в Декларации о меньшинствах. Главный нормативный акт глобального уровня, в котором рассматриваются права коренных народов, – это Конвенция Международной организации труда (МОТ) № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, однако этот документ был ратифицирован лишь небольшим числом государств. Проект декларации о правах коренных народов, принятый Рабочей группой по коренным народам и препровожденный в 1993 году Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в Комиссию по правам человека, все еще рассматривается Комиссией.

17. Лица, принадлежащие к коренным народам, несомненно, в полной мере правомочны, если они того желают, претендовать на осуществление прав, закрепленных в договорах о меньшинствах. Такого рода претензии неоднократно выдвигались в соответствии со статьей 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Лица, принадлежащие к коренным народам, представляли несколько ходатайств в соответствии с Факультативным протоколом к Пакту.

18. В принципе этот протокол не позволяет коренным народам добиваться осуществления прав, ориентированных на группы населения, однако это правило претерпело определенные изменения после принятия Комитетом по правам человека замечания общего порядка № 23 (пятидесятая сессия, 1994 год). Комитет отмечал, что особенно в случае коренных народов сохранение за ними права пользоваться земельными ресурсами может играть ключевую роль в контексте права лиц, принадлежащих к таким меньшинствам, на осуществление своих культурных прав (пункт 7). Поскольку коренные народы часто обладают коллективными правами на владение землей, отдельные члены соответствующей группы вправе выдвигать претензии не только от собственного имени, но и от имени всей группы коренного народа.

19. Некоторые усматривают связь между правом лиц, принадлежащим к меньшинству, на эффективное политическое участие и правом народов на самоопределение. Вопрос об эффективном участии рассматривается ниже в комментариях по статьям 2.2 и 2.3. Если меньшинству и его членам отказывают в праве на участие, то в некоторых случаях это может рассматриваться как законное основание требовать уважения права на самоопределение. Если та или иная группа требует предоставить ей право на самоопределение и оспаривает территориальную целостность государства, то это означает, что она рассматривает себя в качестве народа, вследствие чего такая претензия будет основываться на общей для обоих Пактов статье 1 и выпадать из сферы применения Декларации о меньшинствах. Аналогичное заключение вытекает из статьи 8.4 Декларации (см. ниже). Вышесказанное является верным и для других случаев, когда объектом претензии является коллективное право на самоопределение. Декларация не предусматривает ни ограничения, ни расширения прав на самоопределение, которыми обладают народы в соответствии с другими областями международного права⁷.

20. Хотя в Декларации не предусматриваются права групп на самоопределение, обязанности государства сохранять самобытность меньшинств и обеспечивать их эффективное участие и в некоторых случаях могли бы наилучшим образом осуществляться в рамках договоренностей о предоставлении автономии в религиозных, языковых или более широких культурных вопросах. Многие государства успешно применяли такой подход на практике. Автономия может быть территориальной, культурной и местной, и ее масштабы могут варьироваться. Организация и управление такой автономией могут быть поручены ассоциациям, создаваемым лицами из числа меньшинств в соответствии со статьей 2.4. Вместе с тем Декларация не обязывает государства создавать такие автономии. В некоторых случаях наилучшим средством защиты прав меньшинств могли бы служить позитивные меры, направленные на их интеграцию (но ни в коем случае не на их ассимиляцию).

⁷ В этой связи можно также сослаться на замечание общего порядка № 23 (1994), принятое Комитетом по правам человека на его пятидесятой сессии. В этом замечании рассматривается статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (положение о правах меньшинств), и в пункте 3.1 проводится различие между правом народов на самоопределение и предусмотренными в статье 27 правами лиц, принадлежащих к меньшинствам.

СТАТЬЯ 1

1.1 Государства охраняют на их соответствующих территориях существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности.

21. В прошлом взаимоотношения между государством и его меньшинствами строились на основе следующих пяти различных моделей: уничтожение, ассимиляция, терпимость, защита и поощрение. Согласно нормам современного международного права уничтожение однозначно является незаконной формой взаимоотношений. Кроме того, Декларация базируется на принципе неприемлемости принудительной ассимиляции. Хотя в определенной степени интеграция в любом национальном обществе является необходимым условием, позволяющим государству обеспечивать уважение и соблюдение прав человека всех находящихся на его территории лиц без какой бы то ни было дискриминации, меры по защите меньшинств призваны гарантировать, чтобы интеграция не превращалась в принудительную ассимиляцию или не подрывала самобытность группы лиц, проживающих на территории соответствующего государства.

22. Интеграция отличается от ассимиляции тем, что, способствуя развитию и сохранению общественных устоев, базирующихся на принципах равного обращения и соблюдения законности, она допускает наличие плюрализма. Предусмотренные Декларацией сферы плюрализма – это культура, язык и религия.

23. Защита меньшинств базируется на четырех требованиях: защита существования, неисключение, недискриминация и неассимиляция соответствующих групп.

24. Защита существования меньшинств 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. Не допускается ни физическое вытеснение меньшинств с их территории, ни их лишение доступа к ресурсам, необходимых для поддержания их существования. Право на существование в его физическом смысле закреплено в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, принятие которой в 1948 году обеспечило кодификацию соответствующих норм обычного права. Принудительное перемещение населения, целью или результатом которого является вытеснение представителей меньшинств с занимаемой ими территории, представляет собой серьезное нарушение современных международных стандартов, включая Римский статут Международного уголовного суда. Вместе с тем защита существования групп меньшинств выходит за рамки обязанности не допускать их уничтожения или преднамеренного ослабления. Обеспечение такой защиты требует также уважения и защиты их религиозного и культурного наследия, которое относится к числу основополагающих элементов их групповой самобытности, включая такие сооружения и объекты, как библиотеки, церкви, мечети, храмы и синагоги.

25. Второе требование означает недопустимость исключения меньшинств из жизни национального общества. Апартеид являлся крайней формой отлучения различных групп от равноправного участия в жизни всего национального общества. В Декларации о меньшинствах неоднократно подчеркивается, что все малые и большие группы имеют право на эффективное участие в жизни общества (статьи 2.2 и 2.3).

26. Третье требование касается недискриминации, которая представляет собой общий принцип права в области прав человека и фигурирует, в частности, в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, положения которой охватывают также дискриминацию по этническому признаку. В Декларации о меньшинствах принцип недискриминации закрепляется в форме положения о том, что осуществление лицами, принадлежащими к меньшинствам, своих прав не должно служить поводом для их дискриминации в какой-либо другой области и что использование или неиспользование ими этих прав не должно наносить им никакого ущерба (статья 3).

27. Четвертое требование касается неассимиляции и вытекающего из этого постулата принципа защиты групповой самобытности меньшинств и содействия созданию для этого благоприятных условий. Во многих принятых за последнее время международных договоренностях используется термин "самобытность", который отражает четкую тенденцию к защите и поощрению культурного многообразия как на международном уровне, так и в рамках государств. Соответствующие положения закреплены в статьях 29 и 30 Конвенции о правах ребенка, статье 31 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, статье 2(2) b) Конвенции МОТ № 169, касающейся уважения социальной и культурной самобытности, обычаев и традиций и институтов коренных народов. Аналогичные положения содержатся также в региональных документах, разработанных в ходе таких форумов, как совещания Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, включая Конференцию по человеческому измерению, состоявшуюся в Копенгагене в 1990 году, и Семинар экспертов по проблемам национальных меньшинств, проходивший в Женеве в 1991 году. К упомянутым выше документам можно также причислить принятую недавно Европейскую рамочную конвенцию по защите национальных меньшинств.

28. Защита самобытности групп меньшинств требует не только терпимости, но и позитивного отношения государства и общества в целом к принципу культурного плюрализма. Для обеспечения самобытности требуется не только признание, но и уважение отличительных особенностей и вклада меньшинств в жизнь национального общества в целом. Защита самобытности означает не только то, что государство воздерживается от проведения политики, целью или следствием которой является ассимиляция меньшинств в рамках доминирующей культуры, но и то, что государство защищает меньшинства от приводящей к ассимиляции деятельности третьих сторон. В этой связи решающее значение имеет проводимая соответствующим государством политика в области языка и образования. Лишение меньшинств возможности изучать родной язык или исключение из процесса образования меньшинств элемента передачи накопленных ими знаний об их собственной культуре, истории, традициях и языке, представляют собой нарушение обязательства по защите их самобытности.

29. Поощрение самобытности меньшинств требует применения специальных мер, направленных на содействие сохранению, преумножению и дальнейшему развитию их культуры. Культура не является статичной, вследствие чего меньшинствам следует предоставлять возможность развивать свою собственную культуру в контексте непрерывного процесса. Этот процесс должен предусматривать взаимодействие между лицами, принадлежащими к меньшинству, между меньшинством и государством и между меньшинством и всем национальным обществом. Меры, которые требуются для достижения этой цели, более подробно излагаются в статье 4 Декларации.

1.2 Государства принимают надлежащие законодательные и другие меры для достижения этих целей.

30. Статья 1.2 требует принятия "надлежащих законодательных и других мер". Для целей эффективного осуществления положений статьи 1 требуется наличие законодательства, которое должно дополняться другими мерами. В этой связи важное значение имеет как процесс, так и содержание. Что касается процесса, то необходимо, чтобы государство консультировалось с меньшинствами по вопросу о том, какие меры являются надлежащими. Об этом говорится также в статье 2.3 Декларации. Различные меньшинства могут иметь неодинаковую потребность, которую необходимо принимать во внимание. Вместе с тем любые различия в проводимой политике должны основываться на объективных и разумных критериях в целях недопущения дискриминации.

31. "Другие меры" включают судебные, административные, пропагандистские и образовательные меры, однако не должны ими ограничиваться.

32. В целом содержание мер, которые надлежит в этой связи принять, излагается в других положениях Декларации, в частности в статьях 2 и 4, которые будут рассмотрены ниже. Одна категория мер вытекает непосредственно из положений статьи 1.1: государства обязаны принимать законы, обеспечивающие защиту от актов или от подстрекательства к актам, которые ставят под угрозу физическое существование групп или угрожают их самобытности. Эта обязанность вытекает также из положений Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В соответствии со статьей 4 этой Конвенции государства обязаны принимать законодательные меры, направленные на защиту групп от ненависти и насилия по расовым или этническим признакам. Аналогичное обязательство содержится в статье 20 Международного пакта о гражданских и политических правах.

СТАТЬЯ 2

2.1 Лица, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (в дальнейшем именуемые лицами, принадлежащими к меньшинствам), имеют право пользоваться достояниями своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык в частной жизни и публично, свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме.

33. В статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах используется почти та же самая формулировка, однако в Декларации более четко оформляется требование о позитивных действиях. Если в статье 27 Пакта говорится о том, что представителям меньшинств "не может быть отказано в праве...", то в статье 2 Декларации используется позитивная формулировка, согласно которой они "имеют право...". Согласно толкованию статьи 27 Комитетом по правам человека, ее положения выходят за рамки простого пассивного невмешательства⁸. В Декларации о меньшинствах четко оговаривается, что эти права нередко требуют осуществления действий, включая применение государством защитных мер и мер, поощряющих создание условий для развития самобытности меньшинств (статья 1), а также конкретных активных мер (статья 4).

⁸ Замечание общего порядка № 23, принятое Комитетом по правам человека на пятидесятой сессии, 1994 год, пункты 6.1 и 6.2.

34. Содержащаяся в заключительной части статьи 2.1 формулировка "свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме" указывает на недостаточность того, чтобы государство просто воздерживалось от вмешательства или дискриминации. Помимо этого, оно должно обеспечить условия, не допускающие такого вмешательства или дискриминации со стороны частных лиц и организаций общества в целом.

2.2 Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни.

35. Право на участие во всех аспектах жизни широкого национального общества имеет важнейшее значение как для целей предоставления лицам, принадлежащим к меньшинствам, возможности отстаивать свои интересы и ценности, так и для целей создания целостного, но вместе с тем плюралистического общества, основанного на терпимости и диалоге. Участие во всех формах социальной жизни в своей стране позволяет меньшинствам определять свою собственную судьбу и содействовать политической эволюции всего общества.

36. Выражение "государственная жизнь" следует понимать в том же широком смысле, в котором оно используется в статье 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, при том что во многом оно уже покрывается предшествующим выражением "культурной, религиозной, общественной и экономической". В категорию "государственной жизни" включаются, в частности, права, касающиеся голосования и избрания, занятия постов на государственной службе и других политических и административных сфер.

37. Участие может обеспечиваться различными способами, в том числе через ассоциации меньшинств (см. также статью 2.4), членство в других ассоциациях и осуществление ими свободных контактов как на территории самого государства, так и за его пределами (см. статью 2.5).

2.3 Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в принятии решений на национальном и, где это необходимо, региональном уровне, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству.

38. Если в статье 2.2 речь идет в основном о праве на участие в рамках всех аспектов государственной жизни общества, то в статье 2.3 конкретно говорится о праве лиц, принадлежащих к меньшинствам, на активное участие "в принятии решений... касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают". Поскольку такие решения оказывают особое воздействие на лиц, принадлежащих к меньшинствам, упор на активное участие имеет в этой связи особо важное значение. Представители лиц, принадлежащих к меньшинствам, должны иметь право на участие в процессе принятия решений с начальных его стадий. Накопленный опыт свидетельствует о малой эффективности их участия только на завершающих стадиях, когда достижение компромисса представляется уже маловероятным. Меньшинства должны участвовать на местном, национальном и международном уровнях в процессе разработки, принятия и осуществления затрагивающих их стандартов и стратегий и надзора за их применением.

39. В 1991 году Совецание по безопасности и сотрудничеству в Европе организовало в Женеве Семинар экспертов по проблемам национальных меньшинств. Собравшиеся на Семинаре государства выделили ряд позитивных подходов, используемых некоторыми участвующими государствами. Эти подходы включали участие представителей меньшинств в деятельности консультативных и директивных органов, занимающихся, в частности, вопросами образования, культуры и религии. Кроме того, упоминались ассамблеи по делам национальных меньшинств, местные и автономные административные органы, а также автономии на территориальной основе, включая существование консультативных, законодательных и исполнительных органов, избираемых в ходе свободных и периодически проводимых выборов. Кроме того, обращалось внимание на такие формы, как самостоятельное решение национальным меньшинством вопросов, касающихся его самобытности, в тех случаях, когда не предусматривается применение режима территориальной автономии, а также на использование децентрализованных или местных форм правления⁹.

40. В начале мая 1999 года группа независимых экспертов провела совещание в Лунде, Швеция, с целью выработки комплекса рекомендаций, касающихся активного участия национальных меньшинств в государственной жизни. Эти рекомендации зиждятся на основополагающих принципах и нормах международного права, включая, в частности, уважение человеческого достоинства, равноправие и недискриминацию, поскольку они затрагивают права национальных меньшинств участвовать в государственной жизни и пользоваться другими политическими правами¹⁰. На своей пятой сессии, состоявшейся в конце мая 1999 года, Рабочая группа по меньшинствам приняла перечень рекомендаций по тому же вопросу¹¹.

41. Предлагаемый ниже комментарий в немалой степени базируется на этих рекомендациях. Цель заключается не только в определении предусмотренных статьей 2.3 минимальных прав лиц, принадлежащих меньшинствам, но и в изложении перечня конструктивных средств, которые могли бы использовать правительства и меньшинства в процессе поиска адекватных решений тех проблем, с которыми они сталкиваются.

42. Активное участие предусматривает наличие каналов для консультирования меньшинств и правительств. Этот принцип может служить средством разрешения споров и сохранения многообразия в качестве одного из условий динамической стабильности общества. Численность лиц, принадлежащих к меньшинствам, является по определению недостаточно большой для того, чтобы они могли предопределять исход процесса принятия решений в рамках мажоритарной демократии. Необходимо, чтобы они, как минимум, имели право на то, чтобы их мнения были заслушаны и полностью приняты во внимание до принятия затрагивающих их решений. Для обеспечения меньшинствам доступа к процессу принятия решений в различных частях мира используются разнообразные конституционные и политические механизмы.

⁹ Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities, Geneva, 19 July 1991, Part IV. См. также представленный г-ном Асбьёрном Эйде второй доклад о проделанной работе, касающийся возможных путей и средств облегчения мирного и конструктивного решения проблем, связанных с меньшинствами (E/CN.4/Sub.2/1992/37), пункты 122–155.

¹⁰ Подготовленные в Лунде выводы и рекомендации см. на Web-сайте Верховного комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам <http://www.osce.org/hcnm/documents/lund.htm>.

¹¹ Доклад Рабочей группы по меньшинствам о работе ее пятой сессии (E/CN.4/Sub.2/1999/21), пункты 81–88. Доклад Рабочей группы по меньшинствам о работе ее пятой сессии (E/CN.4/Sub.2/1999/21), пункты 81–88.

43. Разнообразие различных групп меньшинств с точки зрения их состава, потребностей и устремлений требует в каждом конкретном случае определения и применения наиболее эффективных мер с целью создания условий для их активного участия. Отбираемые для этой цели механизмы должны давать возможность учитывать следующие факторы: проживают ли лица, принадлежащие к соответствующему меньшинству, некомпактно или компактно, принадлежит ли соответствующее меньшинство к категории малых или больших меньшинств, а также к категории "старых" или "новых" меньшинств. Кроме того, религиозные меньшинства могут добиваться участия в иных формах или на иных условиях, нежели этнические и национальные меньшинства. Вместе с тем следует отметить, что в некоторых случаях интересы религии и этнической общности совпадают.

44. Активное участие требует представительства в законодательных, административных и консультативных органах и, в более общем плане, в различных сферах государственной жизни. Лица, принадлежащие к меньшинствам, как и любые другие лица, имеют право на свободу собраний и создание своих ассоциаций, что способствует максимально возможному учету их интересов и ценностей в процессе принятия решений на национальном и региональном уровнях. Они не только имеют право на создание и использование этнических, культурных и религиозных ассоциаций и обществ (см. комментарий по статье 2.4 ниже), но и право создавать политические партии, если они того пожелают. Вместе с тем в условиях надлежащим образом интегрированного общества многие лица, принадлежащие к меньшинствам, нередко предпочитают становиться членами партий или голосовать за партии, которые, не будучи организованы по принципам этнического происхождения, уделяют пристальное внимание проблемам меньшинств.

45. В тех случаях, когда меньшинства проживают в форме компактных групп, их надлежащее представительство может обеспечиваться за счет создания одномандатных округов. Системы пропорционального представительства, в рамках которых доля голосов, отданных политической партии в ходе общенационального голосования соответствует доле получаемой ею мест в законодательных органах, также могут содействовать обеспечению надлежащего представительства меньшинств. Некоторые формы предпочтительного голосования, в рамках которых избиратели классифицируют кандидатов согласно своим предпочтениям, также могут способствовать обеспечению представительства меньшинств и развитию межобщинного сотрудничества.

46. Децентрализация власти на основе принципа субсидиарности, независимо от того, идет ли речь о системе самоуправления или делегирования власти или заключения симметричных или асимметричных договоренностей, повышает шансы меньшинств на участие в процессе принятия решений по вопросам, затрагивающим их самих и всего общества, в котором они живут.

47. Вместе с тем в основе государственных институтов не должны лежать этнические или религиозные критерии. Органы власти местного, регионального и национального уровней должны признать важное значение фактора многообразного проявления самобытности в содействии формированию открытых обществ и проведению оправданных разграничений между государственными институциональными структурами и самобытностью культур.

48. Кроме того, государствам в рамках соответствующих институциональных структур следует создать совещательные или консультативные органы по проблемам меньшинств. Такие органы или дискуссионные клубы должны обладать политическим весом и активно привлекаться к консультированию по вопросам, затрагивающим меньшинства.

49. Разные этнические, языковые или религиозные общины должны иметь равный доступ к трудоустройству в государственном секторе.

50. Гражданство по-прежнему является важным условием полного и активного участия. В этой связи необходимо снижать барьеры, препятствующие получению гражданства представителями меньшинств. Кроме того, необходимо развивать формы участия проживающих в стране неграждан, в том числе через предоставление им права голосовать на местном уровне по истечении определенного срока пребывания в стране и через включение отдельных наблюдателей из числа неграждан в состав муниципальных, региональных и национальных законодательных и административных органов.

2.4 Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование.

51. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют такое же право, как и другие члены общества, создавать любые ассоциации, какие они пожелают¹², в том числе учебные или религиозные заведения, и их право на ассоциацию не ограничивается вопросами, касающимися их культурной, языковой или религиозной самобытности. Право лиц, принадлежащих к меньшинствам, на создание ассоциаций, охватывает как национальные, так и международные ассоциации. Право создавать ассоциации или присоединяться к ним может быть ограничено в соответствии с законом, и характер ограничений должен соответствовать тем ограничениям, которые применяются к ассоциациям, образуемым большинством населения: речь идет об ограничениях, необходимость которых в демократическом обществе диктуется интересами национальной или государственной безопасности, общественного порядка, защиты здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод.

2.5 Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными или языковыми узами.

52. Право на поддержание контактов является трехсторонним и предусматривает контакты внутри самого меньшинства, контакты с другими меньшинствами и трансграничные контакты. Право на поддержание контактов внутри самого меньшинства является неотъемлемой частью права на ассоциацию. Контакты с другими меньшинствами позволяют лицам, принадлежащим к меньшинствам, обмениваться опытом и информацией и разрабатывать в рамках государства общую платформу по вопросам, касающимся меньшинств. Право на поддержание трансграничных контактов является важным новым элементом, предусмотренным Декларацией, и отчасти способствует устранению ряда негативных последствий зачастую неизбежного разделения этнических групп границами государств. Однако такие контакты должны быть не только "свободными", но и "мирными". Последнее ограничение раскладывается на две составные части: такие контакты не должны быть сопряжены с использованием насильственных методов или подготовкой к использованию таких методов, и цели таких контактов должны соответствовать

¹² Всеобщая декларация прав человека, статья 20; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 22.

Декларации и, в более общем плане, – целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, на что указывается также в статье 8.4 Декларации.

СТАТЬЯ 3

3.1 Лица, принадлежащие к меньшинствам, могут осуществлять свои права, в том числе права, изложенные в настоящей Декларации, как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без какой бы то ни было дискриминации.

53. Наиболее важным в этом положении является то, что лица могут осуществлять свои права как индивидуально, так и коллективно, при том что основной аспект касается коллективного осуществления прав, будь то через ассоциации, культурные мероприятия или учебные заведения, или каким-либо другим способом. Возможность осуществления ими своих прав совместно с другими членами группы касается не только закрепленных в Декларации прав, но и любых других прав человека. Лица, принадлежащие к меньшинствам, не должны подвергаться никакой дискриминации по причине осуществления своих прав. Этот принцип имеет особое значение, поскольку правительства или лица, принадлежащие к меньшинствам, зачастую терпимо относятся к лицам иного национального или этнического происхождения до тех пор, пока они не начинают отстаивать свое право на самобытность, язык и традиции. Во многих случаях дискриминация или преследования начинаются именно после того, как они заявляют о своих правах в качестве лиц, принадлежащих к определенной группе. Из статьи 3.1 со всей определенностью вытекает, что лица, принадлежащие к меньшинствам, не должны подвергаться дискриминации на основании того, что они демонстрируют самобытность своей группы.

3.2 Использование или неиспользование прав, изложенных в настоящей Декларации, не приводит к каким бы то ни было отрицательным последствиям для положения любого лица, принадлежащего к меньшинству.

54. Если статья 3.1 гласит, что лица, принадлежащие к меньшинствам, не должны подвергаться дискриминации за индивидуальное или коллективное осуществление своих прав, предоставляемых им как меньшинствам, то из статьи 3.2 однозначно следует, что права этих лиц не должны к тому же никоим образом ущемляться вследствие их решения не принадлежать к соответствующему меньшинству. Это положение касается как государства, так и структур, создаваемых меньшинствами. Государство не вправе принуждать то или иное лицо причислять себя к конкретной этнической группе (именно такая политика проводилась режимом Южной Африки в условиях апартеида) путем применения негативных санкций против лиц, не желающих являться частью соответствующей группы; аналогичным образом лица, принадлежащие к меньшинству, 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. Хотя в соответствии с обычным правом ответственность за соблюдение прав человека, как правило, возлагается на государство, Декларация предполагает в этой связи возложение на лиц, принадлежащих к меньшинствам, ряда обязательств, которые носят по меньшей мере моральный характер. Кроме того, государства обязаны запрещать

применение меньшинствами мер, целью которых является навязывание определенных правил какому-либо лицу, которое не желает причислять себя к соответствующему меньшинству и вследствие чего не желает осуществлять свои права.

СТАТЬЯ 4

4.1 Государства принимают при необходимости меры для обеспечения того, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере и эффективно осуществлять все свои права человека и основные свободы без какой бы то ни было дискриминации и на основе полного равенства перед законом.

55. В статье 4 предусматривается ряд мер, которые должно принимать государство для достижения целей Декларации и которые являются важнейшим ее элементом наряду со статьей 2, где перечисляются права меньшинств. Хотя в соответствии с международным правом на государство возложено общее обязательство обеспечивать, чтобы все члены общества могли осуществлять свои права человека, государства должны уделять особое внимание осуществлению прав человека лицами, принадлежащими к меньшинствам, по той причине, что они сталкиваются с особыми проблемами. Меньшинства находятся в уязвимом положении и в прошлом нередко подвергались дискриминации. Для обеспечения фактического равенства в некоторых обстоятельствах может потребоваться, чтобы государство принимало временные меры в контексте позитивной дискриминации, как это предусмотрено в статье 2.2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, положения которой применимы как к этническим, так и к расовым меньшинствам, при том, что такие меры не должны серьезно затрагивать права других лиц.

4.2 Государства принимают меры для создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи, за исключением тех случаев, когда конкретная деятельность осуществляется в нарушение национального законодательства и противоречит международным нормам.

56. Этот пункт статьи 4 требует не просто терпимого отношения к проявлениям различных культур в рамках государства. Создание соответствующих благоприятных условий требует принятия активных мер со стороны государства. Хотя характер таких мер зависит от положения конкретного меньшинства, в любом случае они должны определяться двоякой целью, провозглашенной в статье 4.2: с одной стороны, конкретные лица, принадлежащие к меньшинствам, должны иметь возможность выражать традиционные особенности своей группы, что может охватывать право на ношение традиционной одежды и на организацию своей жизни в соответствии со своими культурными традициями, а с другой стороны, они должны иметь возможность, совместно с другими членами группы, развивать свою культуру, язык, традиции и духовные ценности. Осуществление таких мер может потребовать от государства привлечения соответствующих экономических ресурсов. Подобно тому, как государство выделяет средства на цели развития культуры и языка большинства населения, оно должно выделять ресурсы для осуществления аналогичной деятельности в интересах меньшинства.

57. Выражение "за исключением тех случаев, когда конкретная деятельность осуществляется в нарушение национального законодательства и противоречит международным нормам" требует определенного пояснения. Смысл выражения "противоречит международным нормам" является достаточно простым. Оно, в частности, означает, что соответствующая деятельность не должна противоречить международным нормам в области прав человека. Вместе с тем этот принцип следует применять к деятельности как большинства, так и меньшинства населения. Культурная или религиозная деятельность, нарушающая право в области прав человека, носит незаконный характер для всех, а не только для меньшинств. В силу этого ограничение, предусмотренное в заключительной части статьи 4.2, представляет собой лишь конкретное воплощение применимого по отношению ко всем универсального принципа.

58. Первая часть фразы "в нарушение национального законодательства" порождает несколько более сложные вопросы. Ясно, что государство не вправе принимать по своему усмотрению какие бы то ни было меры, запрещающие деятельность меньшинств в культурной области. В таком случае Декларация, и в частности статья 4.2, практически лишалась бы всякого смысла. Цель же данного положения заключается в том, чтобы для каждого государства определить сферу допустимых мер в отношении той деятельности, которую оно намеревается запретить, с учетом конкретных условий, существующих в соответствующей стране. Если такие запреты носят разумный и объективный характер, они должны соблюдаться.

4.3 Государства принимают соответствующие меры к тому, чтобы там, где это осуществимо, лица, принадлежащие к меньшинствам, имели надлежащие возможности для изучения своего родного языка или обучения на своем родном языке.

59. Язык является одним из наиболее важных носителей самобытности группы. В соответствии с закрепленным в статье 1 общим требованием о том, чтобы государства содействовали поощрению языковой самобытности соответствующих меньшинств, необходимо принимать меры, позволяющие лицам, принадлежащим к меньшинствам, изучать свой родной язык (как минимум) или получать образование на своем родном языке (что предполагает принятие дополнительных мер в развитие этого права).

60. Требуемые в этой связи меры зависят от целого ряда разнообразных факторов. Особое значение в этой связи приобретает размер группы и характер ее расселения на территории страны: компактный или некомпактный. Кроме того, немаловажно и то, является ли соответствующая группа укоренившимся меньшинством или новым меньшинством, состоящим из недавних эмигрантов, независимо от того, являются ли они гражданами страны или нет.

61. В тех случаях, когда языком меньшинства является территориальный язык, на котором традиционно говорят и который используют многие группы, населяющие соответствующий район страны, государство должно в максимальных пределах имеющихся ресурсов обеспечивать сохранение такой языковой самобытности. В идеале дети должны получать дошкольное и начальное образование на своем родном языке, т.е. на языке меньшинства, который они слышат в семье. Поскольку лица, принадлежащие к меньшинствам, подобно лицам, принадлежащим к большинству населения, обязаны интегрироваться в общество на общенациональном уровне, им также необходимо изучать официальный или государственный язык (языки). На более поздних этапах обучения следует постепенно вводить изучение официального языка (языков).

В тех случаях, когда в стране существует крупное языковое меньшинство, язык меньшинства иногда является также и официальным языком соответствующего государства.

62. На европейском региональном уровне права в сфере образования, связанные с языками меньшинств, получили более полное развитие в принятой Советом Европы Европейской хартии о региональных языках и языках меньшинств. В октябре 1996 года группа экспертов подготовила под эгидой Фонда по межэтническим отношениям Гаагские рекомендации, касающиеся прав национальных меньшинств в области образования.

63. Что касается нетерриториальных языков, которые традиционно используются меньшинством в какой-либо стране, будучи не связаны с конкретным регионом в данной стране, то в этом случае поиск универсального решения представляется более трудным. Вышеупомянутые принципы следует применять там, где это целесообразно, однако в тех случаях, когда лица, принадлежащие к меньшинствам, живут некомпактно, что означает, что в каждом конкретном месте к этой категории лиц принадлежит только несколько человек, их детям следует более активно и на более раннем этапе изучать язык, на котором говорят окружающие. Тем не менее во всех случаях они должны иметь возможность изучать свой родной язык. В этой связи лица, принадлежащие к меньшинствам, как и другие лица, имеют право на создание своих частных учебных заведений, в которых основным языком обучения является язык меньшинства. При этом государство вправе требовать параллельного изучения государственного языка. В этой связи следует рассмотреть следующий вопрос: обязано ли государство предоставлять субсидии для целей такого обучения. Положительный ответ на этот вопрос предполагает требование, согласно которому государство должно поддерживать и финансировать некоторые учебные заведения, которые могут обеспечить изучение языка соответствующего меньшинства. Из общей формулировки статьи 4.3 следует, что каждый человек должен иметь, "где это осуществимо", надлежащие возможности для получения соответствующих знаний. В этой связи степень реализации данного обязательства будет зависеть от того, какими ресурсами располагает государство для финансирования процесса преподавания языков меньшинств лицам, принадлежащим к некомпактно проживающим группам меньшинств.

64. Еще более серьезные трудности возникают в связи с языками, которые используются исключительно лицами, принадлежащими к новым меньшинствам. Как правило, эти меньшинства проживают менее компактно по сравнению с более старыми и укоренившимися меньшинствами, а число языков, на которых говорят мигранты в стране иммиграции, может быть весьма велико. Кроме того, детям крайне необходимо как можно быстрее и успешнее овладеть языком страны иммиграции. Вместе с тем в тех случаях, когда некоторые новые меньшинства поселяются компактно в каком-либо районе страны и образуют крупные группы, представляется нецелесообразным проводить в этой связи определенные различия между новыми и старыми меньшинствами. Вместе с тем следует отметить, что положения Европейской хартии о региональных языках и языках меньшинств не охватывают языки мигрантов. В любом случае лица, принадлежащие к новым меньшинствам, имеют право создавать собственные частные учебные заведения, предусматривающие изучение ими родного языка и обучение на этом языке. В этой связи государство также вправе требовать изучения государственного языка.

4.4 Государства при необходимости принимают меры в области образования с целью стимулирования изучения истории, традиций, языка и культуры меньшинств, проживающих на их территории. Лица, принадлежащие к меньшинствам, должны иметь надлежащие возможности для получения знаний, необходимых для жизни в обществе в целом.

65. Опыт показывает, что в тех обществах, где сосуществуют различные национальные, этнические, религиозные или языковые группы, культура, история и традиции групп меньшинств зачастую игнорируются, и представители большинства населения нередко ничего не знают об этих традициях и культуре. Там, где это приобретает форму конфликтных ситуаций, культура, история и традиции групп меньшинств зачастую представляются в искаженном виде, что приводит к появлению у представителей таких групп комплекса неполноценности и к закреплению у представителей большинства населения негативных стереотипов по отношению к членам соответствующей группы. Порой это порождает расовую ненависть, ксенофобию и нетерпимость.

66. Для предупреждения таких явлений необходимо обеспечивать многокультурное и межкультурное образование. Многокультурное образование предполагает проведение такой политики и практики в сфере образования, которые учитывают особые потребности в сфере образования групп общества, имеющих различные культурные традиции, тогда как межкультурное образование предполагает осуществление такой политики и практики в сфере образования, посредством которых представители различных культур, принадлежащие как к большинству, так и к меньшинству, учатся конструктивно взаимодействовать друг с другом.

67. Статья 4.4 предусматривает организацию межкультурного образования путем поощрения изучения в рамках всего общества в целом истории, традиции и культуры проживающих на территории государства меньшинств. Культура и языки меньшинств должны быть доступными для большинства населения как средство поощрения взаимосвязей и предупреждения конфликтов в условиях многоэтнических обществ. Соответствующая информация должна подаваться в позитивном ключе в целях поощрения терпимости и взаимного уважения. Особое значение в этой связи приобретают учебники истории. Основными причинами трений на межэтнической почве является искажение истории и игнорирование вклада соответствующего меньшинства в жизнь общества. Организация Объединенных Наций по образованию, науке и культуре осуществляет мероприятия, обусловленные необходимостью искоренения таких предрассудков и борьбы с искажениями истории в учебниках, однако впереди еще очень много работы.

68. Кроме того, в этом пункте статьи 4 подчеркивается дополнительная обязанность, предусматривающая обеспечение того, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, имели возможность получать знания, необходимые для жизни в обществе в целом. Применение этой нормы должно служить цели искоренения тенденций, направленных на создание фундаменталистских или закрытых религиозных или этнических групп, которым могут быть свойственны такая же ксенофобия и нетерпимость, что и группам большинства.

69. Главная цель статьи 4.4 заключается в обеспечении эгалитаристской интеграции, основанной на недискриминации и уважении всех культурных, языковых или религиозных групп, которые образуют единое общество на общенациональном уровне. Создание в большей или меньшей степени недобровольных гетто, состоящих из групп меньшинств, которые живут в своем замкнутом мире, не имея информации об обществе в целом и проявляя нетерпимость к его членам, противоречило бы духу и целям Декларации.

70. Вопросы, аналогичные тем, что, рассматриваются в статье 4.4, затрагиваются и в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 7) и в Конвенции о правах ребенка (статья 29).

4.5 Государства рассматривают вопрос о принятии надлежащих мер к тому, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере участвовать в обеспечении экономического прогресса и развития своей страны.

71. Зачастую существует опасность того, что меньшинства по причине своей малочисленности по сравнению с большинством и в силу других причин могут стать жертвами социального отчуждения, маргинализации или игнорирования. При наименее неблагоприятном развитии событий земли и ресурсы меньшинств присваиваются более мощными группами общества, что приводит к перемещению и маргинализации лиц, принадлежащих к меньшинствам. В других случаях лицам, принадлежащим к меньшинствам, не уделяется надлежащего внимания в рамках экономической жизни общества. Статья 4.5 направлена на то, чтобы не допускать этого. Кроме того, к меньшинствам не следует относиться как к музейным экспонатам, исходя из ложной предпосылки, состоящей в том, что они должны оставаться на неизменном уровне своего развития в отличие от других членов общества в целом, повышающих уровень своей жизни.

72. Статья 4.5 поощряет участие всех членов общества в общеэкономическом развитии общества в целом при условии, что формы такой интеграции позволяют лицам, принадлежащим к меньшинствам, сохранять свою самобытность. Сбалансированный учет интересов, который необходимо обеспечивать в процессе достижения этих двух несовпадающих целей, может быть сопряжен с трудностями, однако решению этой задачи способствует наличие активных и свободных ассоциаций меньшинств, с которыми проводятся полномасштабные консультации по любой связанной с развитием деятельности, затрагивающей или способной затронуть соответствующее меньшинство. Осуществлению этого процесса содействуют меры, принимаемые с целью обеспечения участия в соответствии с положениями статьи 2.

СТАТЬЯ 5

5.1 Национальная политика и программы планируются и осуществляются при должном учете законных интересов лиц, принадлежащих к меньшинствам.

73. Участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, в экономическом прогрессе и развитии соответствующей страны (статья 4.5) может быть обеспечено лишь в случае учета их интересов в процессе планирования и осуществления национальной политики и программ. Вместе с тем их интересы выходят за рамки сугубо экономических аспектов. 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 правительство не должно поощрять "незаконные интересы" любой группы, независимо от того, относится ли она к категории большинства или меньшинства. Следует обеспечивать "должный учет" интересов меньшинств, что означает, что им следует уделять надлежащее внимание в сопоставлении с другими законными интересами, которые должны учитываться правительством.

5.2 Программы сотрудничества и помощи между государствами планируются и осуществляются при должном учете законных интересов лиц, принадлежащих к меньшинствам.

74. Это положение представляет особый интерес в контексте деятельности по оказанию помощи в интересах развития, а также в контексте других видов экономического сотрудничества между государствами, включая торговые и инвестиционные соглашения. Из прошлого можно почерпнуть немало примеров того, когда такое сотрудничество осуществлялось без учета интересов меньшинств или напрямую приводило к нарушению их интересов. Перед учреждениями, занимающимися вопросами развития, финансовыми учреждениями и другими структурами, участвующими в международном сотрудничестве, стоит двоякая задача: во-первых, обеспечить, чтобы меры, предусмотренные в связи с намеренным сотрудничеством, не ущемляли законных интересов меньшинств; и во-вторых, обеспечить, чтобы такое сотрудничество являлось одинаково благотворным для лиц, принадлежащих к меньшинствам, и для представителей большинства. Понятие "должный учет" предполагает придание надлежащего значения интересам меньшинств с учетом всей совокупности факторов. В рамках любого исследования на предмет целесообразности осуществления тех или иных мероприятий следует производить оценку возможного воздействия планируемого сотрудничества на соответствующие меньшинства.

СТАТЬЯ 6

Государствам следует сотрудничать в вопросах, касающихся лиц, принадлежащих к меньшинствам, в том числе в обмене информацией и опытом, с целью развития взаимопонимания и доверия.

75. На основании этого положения можно сделать два вывода. Первый вывод касается необходимости обмена информацией и опытом о положительной практике, который позволяет государствам перенимать полезный опыт друг у друга, а второй касается поощрения взаимопонимания и взаимного доверия. При этом следует отметить, что наличие взаимного доверия имеет особое значение.

76. Кризисные ситуации, связанные с меньшинствами, зачастую влекут за собой международные последствия. В прошлом на почве отношения к меньшинствам между государствами порой возникали трения, а иногда такие трения сохраняются и поныне, в частности в отношениях между государством происхождения соответствующего меньшинства и другими государствами, в которых проживают лица, принадлежащие к той же самой этнической, религиозной или языковой группе. Такие трения могут

сказываться на безопасности затрагиваемых государств и осложнять политические отношения как на национальном, так и на международном уровне.

77. Статья 6 побуждает государства к сотрудничеству с целью нахождения конструктивных решений проблем, связанных с меньшинствами. 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. С другой стороны, в рамках двусторонних отношений им следует развивать конструктивное сотрудничество в целях содействия защите равенства и поощрения самобытности групп на основе взаимности. Один из подходов, который активно используется в Центральной и Восточной Европе, состоит в заключении государствами двусторонних договоров или иных соглашений о добрососедских отношениях, основанных на принципах Устава и международного права в области прав человека и позволяющих сочетать строгие обязательства в отношении невмешательства с нормами о сотрудничестве в содействии развитию условий для сохранения самобытности соответствующих групп и трансграничных контактов между лицами, принадлежащими к меньшинствам. Содержание норм о меньшинствах, предусматриваемых такими договорами и другими двусторонними соглашениями, должно основываться на универсальных и региональных документах, касающихся равенства, недискриминации и прав меньшинств. Такие договоры должны включать положения об урегулировании споров, касающихся их осуществления.

СТАТЬЯ 7

Государствам следует сотрудничать с целью поощрения уважения прав, изложенных в настоящей Декларации.

78. Сотрудничество, о котором идет речь в статье 7, может осуществляться на региональном и субрегиональном уровнях, а также на уровне Организации Объединенных Наций. На европейском уровне был создан ряд межправительственных механизмов и процедур, которые так или иначе направлены на поощрение мирными способами прав меньшинств и достижение конструктивного решения проблем, касающихся соответствующих групп. К числу этих механизмов относится Совет государств Балтийского моря и его Уполномоченный по демократическим институтам и правам человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам; ОБСЕ и его Управление Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, а также Совет Европы, который принял ряд соглашений, касающихся меньшинств. В рамках Организации Объединенных Наций сотрудничество может осуществляться через Рабочую группу по меньшинствам.

79. В этой связи важную роль могут также играть договорные органы, и в частности Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по правам человека и Комитет по правам ребенка. (См. также ниже комментарий по статье 9.)

СТАТЬЯ 8

8.1 Ничто в настоящей Декларации не препятствует выполнению государствами их международных обязательств в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам. В частности, государствам следует добросовестно выполнять обязанности и обязательства, которые они приняли на себя в соответствии с международными договорами и соглашениями, участниками которых они являются.

80. Декларация не заменяет и не изменяет существующие международные обязательства, взятые в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам. Она дополняет, а не подменяет собой уже взятые обязательства.

8.2 Осуществление прав, изложенных в настоящей Декларации, не наносит ущерба осуществлению всеми лицами общепризнанных прав человека и основных свобод.

81. Права особых категорий лиц дополняют общепризнанные права человека. Цель Декларации заключается в содействии осуществлению прав человека применительно к лицам, принадлежащим к меньшинствам, а не в ограничении чьих-либо возможностей по осуществлению универсальных прав человека. В силу этого 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. В стремлении сохранить коллективную самобытность меньшинства организации соответствующего меньшинства не вправе принимать на основе Декларации меры, ущемляющие индивидуальные права человека любого лица, принадлежащего к этому меньшинству.

8.3 Меры, принимаемые государствами с целью обеспечения эффективного осуществления прав, изложенных в настоящей Декларации, не считаются *prima facie* противоречащими принципу равенства, закрепленному во Всеобщей декларации прав человека.

82. В соответствии со статьей 1 Всеобщей декларации прав человека все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Согласно статье 2 Всеобщей декларации каждый человек должен обладать всеми провозглашенными в этой Декларации правами без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, языка, религии или национального происхождения. В этой связи возникает следующий вопрос: означает ли принятие специальных мер в интересах национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств проведение различия в пользовании правами человека. Тот же вопрос можно поставить и с еще большим основанием в связи с определением расовой дискриминации, содержащимся в статье 1.1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Это определение гласит, что "выражение "расовая дискриминация" означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни". В этой связи возникает следующий вопрос: означают ли предусмотренные Декларацией специальные меры, которые должны приниматься по признаку "национального или этнического

происхождения", проявление предпочтения и тем самым являются ли они недопустимой дискриминацией.

83. В статье 8.3 содержится ответ на этот вопрос, поскольку в ней отмечается, что такие меры не считаются *prima facie* противоречащими принципу равенства. При обычных обстоятельствах меры, направленные на обеспечение эффективного участия или на обеспечение того, чтобы меньшинства пользовались результатами экономического прогресса в обществе или имели возможность изучать свой родной язык, не будут ставить их в привилегированное положение по сравнению с другими членами общества. Вместе с тем представляется важным обеспечить, чтобы такие меры не выходили за пределы того, что считается разумным при существующих обстоятельствах и соразмерным поставленной цели.

8.4 Ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано как не допускающее какую бы то ни было деятельность, противоречащую целям и принципам Организации Объединенных Наций, включая принципы уважения суверенного равенства, территориальной целостности и политической независимости государств.

84. Как указывается в преамбуле, Декларация основывается на принципах Устава Организации Объединенных Наций. Следует также отметить, что в преамбуле выражается убежденность в том, что поощрение и защита прав меньшинств способствует политической и социальной стабильности государств. Статья 8.4 служит напоминанием о том, что ничто в Декларации не может быть истолковано как допускающее какую бы то ни было деятельность, противоречащую целям Устава. В этой связи особо упоминается деятельность, противоречащая суверенному равенству, территориальной целостности и политической независимости государств. Как отмечалось выше, права лиц, принадлежащих к меньшинствам, отличаются от прав народов на самоопределение, в силу чего права меньшинств не могут служить обоснованием требований об отделении от государства или о его расчленении.

СТАТЬЯ 9

Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и другие организации содействуют полному осуществлению прав и принципов, изложенных в настоящей Декларации, в рамках их соответствующих сфер компетенции.

85. Учреждения и органы системы Организации Объединенных Наций по возможности должны содействовать полному осуществлению Декларации. При осуществлении проектов в области технического сотрудничества и содействия следует в полной мере принимать во внимание содержащиеся в Декларации стандарты. Такое сотрудничество призвана стимулировать Рабочая группа по меньшинствам, созданная Организацией Объединенных Наций в июле 1995 года. Настоящую статью следует рассматривать в свете Устава Организации Объединенных Наций (статьи 55 и 56), согласно которому Организация должна способствовать уважению и соблюдению прав человека и основных свобод. Поощрение прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, является частью этого обязательства. Органам и специализированным учреждениям Организации Объединенных Наций следует уделять особое внимание просьбам, касающимся технического сотрудничества и помощи, которые направлены на достижение целей настоящей Декларации.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

ПОЛЕЗНЫЕ ВЕБ-САЙТЫ

Контактная информация по основным органам, о которых рассказывается в данном Руководстве, приводится в каждой главе. Помимо этого полезными для защитников прав меньшинств могут быть также указанные ниже веб-сайты. Этот перечень, хотя и не всеобъемлющий, содержит данные о глобальных и региональных межправительственных и неправительственных органах, которые осуществляют программы, касающиеся проблем меньшинств¹.

Оговорка: УВКПЧ не подтверждает информацию, содержащуюся на приведенных ниже вебсайтах, и не может брать на себя ответственность за ее точность или достоверность. Выраженные на этих вебсайтах мнения не обязательно отражают точку зрения Организации Объединенных Наций или УВКПЧ. Любые вопросы, касающиеся содержания нижеперечисленных сайтов, следует напрямую адресовать соответствующей организации.

СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	
Основной веб-сайт	Вспомогательные и родственные веб-сайты
Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) Женева, Швейцария www.who.int	Здравоохранение и права человека www.who.int/hhr/en/
Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) Женева, Швейцария www.wipo.int	Традиционные знания, генетические ресурсы и традиционные формы выражения культуры/ фольклор www.wipo.int/tk/en
Группа Всемирного банка Вашингтон, Соединенные Штаты Америки www.worldbank.org	Права человека http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTSITE/TOOLS/0,,contentMDK:20749693~pagePK:98400~piPK:98424~theSitePK:95474,00.html
Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) Нью-Йорк, Соединенные Штаты Америки www.unicef.org	Конвенция о правах ребенка www.unicef.org/crc Доклады "Положение детей в мире" www.unicef.org/sowc/
Международная организация труда (МОТ) Женева, Швейцария www.ilo.org	Трудовые нормы www.ilo.org/public/english/standards/norm/index.htm
Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) Рим, Италия www.ifad.org	Коренные народы www.ifad.org/english/indigenous/index.htm
Организация Объединенных Наций www.un.org	Канцелярия Специального советника по предупреждению геноцида www.un.org/preventgenocide/adviser

¹ Дата посещения всех перечисленных в настоящем приложении веб-сайтов – 13 декабря 2012 года.

<p>Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) Париж, Франция www.unesco.org</p>	<p>Диалог www.unesco.org/new/en/culture/themes/dialogue/ Коренные народы www.unesco.org/new/en/indigenous-peoples/ Программа управления социальными преобразованиями (МОСТ) www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/most-programme/ Расширение межкультурного диалога www.unesco.org/new/en/venice/culture/intercultural-dialogue Международная миграция и многокультурная политика www.unesco.org/most/most1.htm Языковые права www.unesco.org/most/ln1.htm Религиозные права www.unesco.org/most/rr1.htm</p>
<p>Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ) Женева, Швейцария www.unog.ch</p>	<p>Организация Объединенных Наций и гражданское общество: связь с НПО www.unog.ch/80256EE60057E07D/(httpPages)/AA57E3C5A169F6EA80256EF4002C4A1E?OpenDocument</p>
<p>Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) Нью-Йорк, Соединенные Штаты Америки www.undp.org</p>	<p>Доклады о развитии людских ресурсов http://hdr.undp.org/en/reports</p>
<p>Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) Рим, Италия www.fao.org</p>	<p>Право на питание http://www.fao.org/righttofood/right-to-food-home/en/</p>
<p>Региональные комиссии Организации Объединенных Наций:</p> <p>Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) Женева, Швейцария www.unepce.org</p> <p>Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Африки (ЭКА) Аддис-Абеба, Эфиопия www.unepca.org</p> <p>Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) Сантьяго, Чили www.eclac.org</p> <p>Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) Бангкок, Таиланд www.unescap.org</p> <p>Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (ЭСКЗА) Бейрут, Ливан www.escwa.org.lb</p>	
<p>Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав женщин ("ООН–женщины") Нью-Йорк, Соединенные Штаты Америки www.unwomen.org</p>	
<p>"Уимен уотч" Нью-Йорк, Соединенные Штаты Америки www.un.org/womenwatch</p>	
<p>Университет Организации Объединенных Наций (УООН) Токио, Япония www.unu.edu</p>	

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) Женева, Швейцария www.unhcr.org	Refworld www.refworld.org
Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) Женева, Швейцария www.unocha.org	Релифвеб Онлайновый архив справочной документации по гуманитарным вопросам, правам человека и проблемам развития http://reliefweb.int
Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) Женева, Швейцария www.ohchr.org Информация по всему спектру деятельности УВКПЧ (в т.ч. о меньшинствах, коренных народах, лицах африканского происхождения, внутренне перемещенных лицах, трудящихся-мигрантах, расизме и расовой дискриминации, религиозной нетерпимости и Всемирной конференции по борьбе против расизма)	
Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) Женева, Швейцария www.unitar.org	Секция по вопросам мира, безопасности и дипломатии www.unitar.org/pmcp

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И МЕХАНИЗМЫ

АФРИКА Африканский союз Созданный в 2002 году Африканский союз является преемником Организации африканского единства	www.africa-union.org
ЕВРОПА Агентство Европейского союза по основным правам Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) www.osce.org/odihr Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств Генеральный директорат по правам человека и верховенству права Совета Европы Европейская комиссия по борьбе против расизма и нетерпимости (ЕКРН) Европейский союз и Европейское сообщество http://europa.eu/index_en.htm Европейский суд по правам человека Комиссар Совета Европы по правам человека Совет государств Балтийского моря Совет Европы, Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств Совет Европы, рома и странники Содружество Независимых Государств Центральноевропейская инициатива	http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm http://www.osce.org/odihr/roma Терпимость и недискриминация www.osce.org/odihr/44450 ТАНДИС (Информационная система по вопросам терпимости) http://tandis.odihr.pl/ www.osce.org/hcnm www.coe.int/t/dghl/Default_en.asp www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp Трудоустройство, социальные вопросы и интеграция http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=423 www.echr.coe.int www.coe.int/t/commissioner/default_EN.asp www.cbss.org www.coe.int/t/dg4/education/minlang/default_en.asp www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/Default_en.asp www.cis.minsk.by www.ceinet.org

СЕВЕРНАЯ и ЮЖНАЯ АМЕРИКА и КАРИБСКИЙ БАССЕЙН	
Межамериканская комиссия по правам человека	www.cidh.oas.org
Межамериканский институт по правам человека	www.iidh.ed.cr/default_eng.htm
Межамериканский суд по правам человека	www.corteidh.or.cr/index.cfm
Организация американских государств	www.oas.org

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

<p>Ассоциация за предотвращение пыток Предоставляет национальным НПО рекомендации об альтернативном информировании договорных органов Организации Объединенных Наций, включая Комитет против пыток</p>	www.apt.ch
<p>Всемирная организация против пыток Глобальная сеть, в состав которой входят почти 300 местных, национальных и региональных организаций, объединенных общей целью искоренения пыток и обеспечения уважения прав каждого человека</p>	www.omct.org
<p>"Глобальные права" Правозащитная группа, в партнерстве с местными активистами бросающая вызов несправедливости и служащая рупором для новых голосов в глобальном дискурсе; размещается в Вашингтоне</p>	www.globalrights.org
<p>"Деречос хьюман райтс" Правозащитная организация общего профиля</p>	www.derechos.org
<p>Институт по изучению проблем международных конфликтов Совместный проект Университета Организации Объединенных Наций и Ольстерского университета, сочетающий научные исследования, обучение и сравнительный анализ</p>	www.incore.ulst.ac.uk
<p>"Интернэшнл алерт" Независимая миростроительная организация, своей работой закладывающая фундамент прочного мира и безопасности в районах, пострадавших от сопряженных с насилием конфликтов, в т. ч. межэтнических</p>	www.international-alert.org
<p>"Международная амнистия" Всемирное массовое движение со штаб-квартирой в Лондоне, отстаивающее международно признанные права человека</p>	www.amnesty.org
<p>Международная группа по правам меньшинств Дислоцирующаяся в Лондоне НПО, работа которой направлена на обеспечение прав этнических, религиозных и языковых меньшинств, а также коренных народов мира.</p>	www.minorityrights.org
<p>Международная комиссия юристов НПО со штаб-квартирой в Женеве и национальными отделениями в разных странах мира</p>	www.icj.org
<p>Международная лига прав человека Расположенная в Нью-Йорке НПО, цель которой – привлечь внимание ООН и региональных межправительственных организаций к проблемам и делам, связанным с правами человека</p>	www.ilhr.org
<p>Международная организация в защиту детей Предоставляет НПО рекомендации по информированию Комитета по правам ребенка</p>	www.defenceforchildren.org
<p>Международная сеть по правам детей Глобальная сетевая организация по координации информационной работы и поощрению действий в защиту прав детей</p>	www.crin.org/NGOGroupforCRC/about.asp

<p>Международная федерация правозащитных лиг Находится в Париже</p>	<p>www.fidh.org</p>
<p>Международное движение против всех форм дискриминации и расизма (ИМАДР) Основано в 1988 году одним из самых многочисленных меньшинств в Японии, буракуминами; преследует цель ликвидации дискриминации и расизма, обеспечения солидарности дискриминируемых меньшинств и развития международной правозащитной системы</p>	<p>www.imadr.org</p>
<p>Международный институт по правам человека Научно-исследовательская и образовательная организация, расположенная в Страсбурге, Франция; проводит ежегодные курсы подготовки и учебные сессии по правам человека</p>	<p>www.iidh.org</p>
<p>Международный центр юридической защиты прав человека (МЕЖПРАВ) Расположенная в Лондоне организация, занимающаяся вопросами судебных разбирательств и оказывающая консультационные услуги адвокатам, правозащитникам и др. партнерам</p>	<p>www.interights.org</p>
<p>Организация "Правозащитная инициатива Содружества" (ПИС) Независимая, политически неангажированная международная НПО, призванная обеспечивать практическую реализацию прав человека в странах Британского содружества</p>	<p>www.humanrightsinitiative.org</p>
<p>Правовая инициатива "Открытого общества" Направлена на осуществление правовой реформы на основе защиты прав человека, способствует укреплению правового потенциала открытого общества во всем мире</p>	<p>www.soros.org/initiatives/justice</p>
<p>Проект "Меньшинства в группе риска" Осуществляемый на базе университета исследовательский проект по мониторингу и изучению положения и конфликтных ситуаций, в которых находятся политически активные общины меньшинств</p>	<p>www.cidcm.umd.edu/mar</p>
<p>"Хьюман райтс Интернет" Размещающаяся в Канаде консалтинговая и учебно-образовательная организация, приверженная целям социальной справедливости, надлежащего управления и предотвращения конфликтов</p>	<p>www.hri.ca</p>
<p>"Хьюман райтс уотч" Глобальная правозащитная организация со штаб-квартирой в Нью-Йорке</p>	<p>www.hrw.org</p>
<p>"Хьюман райтс фёрст" Организация, основанная в 1978 году как Комитет адвокатов в защиту международных прав человека с целью поддержки законов и политики, поощряющих всеобщие права и свободы</p>	<p>www.humanrightsfirst.org</p>
<p>Центр за жилищные права и против выселений Рекомендации, помогающие НПО использовать возможности Комитета по экономическим, социальным и культурным правам</p>	<p>www.cohre.org</p>

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ	
<p>АФРИКА</p> <p>Африканская комиссия по правам человека Африканский суд по правам человека и народов</p> <p>Африканский центр по изучению демократии и прав человека</p> <p>Продвигает права человека и демократию посредством образовательной деятельности, исследований, ориентированных на конкретные дела, оказания правовых услуг, публикаций, ведения документации и налаживания взаимодействия</p> <p>Африканский центр по конструктивному урегулированию споров</p>	<p>www.achpr.org www.aict-ctia.org/courts_conti/achpr/achpr_home.html www.acdhrc.org</p> <p>www.accord.org.za</p>
<p>БЛИЖНИЙ ВОСТОК И СЕВЕРНАЯ АФРИКА</p> <p>Международная коалиция "Хабитат- БВСА" Занимается защитой жилищных и земельных прав</p> <p>Фонд Алкарама</p> <p>Находящийся в Швейцарии фонд, стремящийся содействовать обеспечению и защите прав человека, особенно в арабском мире</p>	<p>www.hic-mena.org</p> <p>www.alkarama.org</p>
<p>СЕВЕРНАЯ И ЮЖНАЯ АМЕРИКА</p> <p>Латиноамериканский сетевой информационный центр (ЛАНИК)</p> <p>Созданный на базе Техасского университета путеводитель по правозащитным ресурсам в Латинской Америке</p>	<p>http://lanic.utexas.edu/la/region/hrights</p>
<p>АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКИЙ РЕГИОН</p> <p>Азиатская комиссия по правам человека</p> <p>Стремится защищать и популяризировать права человека путем мониторинга, расследований, информационно-просветительской работы и солидарных действий; расположена в Гонконге</p> <p>Азиатско-Тихоокеанский форум</p> <p>Ааходящаяся в Австралии региональная правозащитная организация, стремящаяся продвигать права человека в Азиатско-Тихоокеанском регионе через организации-члены</p> <p>Южноазиатский центр документации по правам человека</p> <p>Базирующаяся в Дели региональная сетевая структура, работа которой направлена на проведение расследований, документальное фиксирование фактов и распространение информации по правозащитной тематике</p>	<p>www.humanrights.asia</p> <p>www.asiapacificforum.net</p> <p>www.hrdc.net/</p>
<p>ЕВРОПА</p> <p>Балканские веб-страницы по правам человека</p> <p>Ресурс, содержащий информацию по актуальным в соответствующих странах темам, организациям и публикациям</p> <p>Европейский центр по вопросам меньшинств (ЕЦВМ)</p> <p>Проводит прикладные исследования, предоставляет информацию и документацию и оказывает консультационные услуги по вопросам, касающимся взаимоотношений между меньшинствами и большинством населения в европейских странах</p>	<p>www.greekhelsinki.gr/bhr/english/index.html</p> <p>www.ecmi.de</p>

<p>Европейский центр по правам рома (ЕЦПР) Международная общественная правозащитная организация, разнообразная деятельность которой направлена на борьбу с расизмом в отношении рома и с нарушением их прав человека</p> <p>Инициатива по реформированию местного самоуправления и государственной службы Начатый в 1997 году Проект в рамках ИМС по управлению многонациональным обществом (ПУМО/ИМС) помогает институту "Открытое общество" в решении его задач, содействуя обеспечению эффективного демократического местного самоуправления и государственной администрации</p> <p>Институт по вопросам конституционной и правовой политики (КОЛПИ) Осуществляемая будапештским филиалом института "Открытое общество" Программа поддержки правовой реформы, цель которой – способствовать формированию открытого общества в странах Центральной и Восточной Европы, Центральной Азии и в Монголии путем укрепления правового государства и обеспечения уважения прав человека</p> <p>Информационная система по правам меньшинств База данных по проблемам меньшинств, главным образом европейских</p> <p>Консорциум ресурсов меньшинств (КОМИР) Основанный на сотрудничестве проект, призванный способствовать свободному потоку информации и диалогу в области межэтнических отношений, политики культурного плюрализма и прав меньшинств</p> <p>"Права человека в России" Правозащитная НПО общего профиля</p> <p>"Стейтуотч" Следит за соблюдением гражданских свобод в Европейском союзе</p> <p>Федеральный союз европейских национальностей (ФСЕН) Независимый союз организаций национальных меньшинств в Европе со штаб-квартирой во Фленсбурге, Германия</p> <p>Электронные ресурсы по вопросам меньшинств (МЕНЭЛРЕС) Директория ресурсов по правам меньшинств и связанным с ними проблемам переходного периода в странах Восточной и Центральной Европы</p>	<p>www.errc.org</p> <p>http://lgi.osi.hu</p> <p>www.osi.hu/colpi/indexie.html</p> <p>http://miris.eurac.edu/mugs2/index.jsp?TopBarItem=Home</p> <p>http://lgi.osi.hu/comir</p> <p>www.hro.org</p> <p>www.statewatch.org</p> <p>www.fuen.org</p> <p>www.minelres.lv/</p>
---	--

