

# РУКОВОДСТВО ПО ПРАВАМ МЕНЬШИНСТВ



TOM  
LANTOS  
INSTITUTE

## ВВЕДЕНИЕ

В 2022 году исполняется 30 лет со дня принятия [Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам](#) (UNDM), которая представляет собой наиболее широкую разработку принципов прав национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств на уровне Организации Объединенных Наций. В связи с 30-й годовщиной UNDM Институт Тома Лантоша разработал данное руководство по режиму защиты прав меньшинств Организацией Объединенных Наций. Целью данного руководства, состоящего из письменного документа, коротких анимационных видеоклипов и презентации PowerPoint, является предоставление представителям меньшинств, их защитникам и другим лицам, работающим в области прав меньшинств, четкого и краткого обзора норм и механизмов ООН, используемых для защиты прав человека меньшинств. Это руководство выпущено в связи с другими мероприятиями, посвященными 30-летию UNDM, такими как Региональные форумы по вопросам меньшинств 2022 года и 10-я Глобальная летняя школа по правам меньшинств.

## КРАТКАЯ ИСТОРИЯ ПРАВ МЕНЬШИНСТВ

Современная концепция прав меньшинств в значительной степени сформировалась после окончания Первой мировой войны, которая ознаменовала собой распад многих великих империй Европы и консолидацию новых государств по этническому и (или) языковому признаку. Изменение границ Европы означало, что, хотя многие новые государства формировались на основе общей этнолингвистической идентичности, значительные группы населения были отрезаны от своих материнских государств вследствие зачастую произвольного проведения новых границ. В дополнение к экономическому и промышленному прогрессу, а также ассимиляционной политике национальных государств, это означало, что на группы этнокультурных меньшинств оказывалось все большее давление с целью заставить их принять языки и культуру большинства.

Лига Наций была учреждена на Парижской мирной конференции 1920 года, которая официально завершила Первую мировую войну. Лига Наций стала первой межправительственной организацией, задачей которой было поддержание мира во всем мире. Учитывая геополитическую обстановку того времени, вопросы меньшинств приобрели первостепенную важность для недавно созданной Лиги Наций. Защита прав меньшинств рассматривалась как способ изменить построение либерального международного порядка и обеспечить стабильность и безопасность. В качестве условия членства в Лиге Наций новые, побежденные и расширенные государства Центральной и Восточной Европы, образованные после падения Австро-Венгерской,

Германской, Российской и Османской империй, были обязаны принять конвенции о меньшинствах, которые обеспечивали бы основные права меньшинств, проживающих на территории государства.

Эти конвенции о правах меньшинств, как правило, включали права на равенство и недискриминацию, право на гражданство, право на частное и публичное использование родного языка, а также право на создание религиозных, культурных и образовательных учреждений меньшинств. Хотя сфера применения конвенций о меньшинствах была ограничена, поскольку они в основном представляли собой двусторонние договоры между немногочисленными государствами и Лигой, и не устанавливали какого-либо универсального применения содержащихся в них прав, они все же послужили важным шагом в установлении и признании прав меньшинств в международном праве.<sup>1</sup>

В преддверии Второй мировой войны и последующих зверств, совершенных до и во время войны, меры защиты, содержащиеся в конвенциях о правах меньшинств, были в основном проигнорированы, а сама Лига Наций была распущена в 1946 году. В 1945 году вместо Лиги Наций была учреждена Организация Объединенных Наций. За десятилетия своего существования Организация Объединенных Наций разработала ряд документов, устанавливающих международные нормы в области прав человека, в том числе регулирующие права меньшинств. Устав Организации Объединенных Наций (1945 г.), Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (1948 г.) Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 г.), Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.) и Конвенция о правах ребенка (1989 г.) имеют особое значение для меньшинств.

В 1992 году Генеральная Ассамблея ООН приняла наиболее полный проект о правах меньшинств в составе Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, языковым и религиозным меньшинствам. Этот документ, а также соответствующие положения вышеупомянутых конвенций будут более подробно рассмотрены в следующем разделе.

<sup>1</sup> Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, *Promoting and Protecting Minority Rights: A Guide for Advocates (Продвижение и защита прав меньшинств: руководство для правозащитников)*, Geneva and New York, 2012.

## ПРАВОВАЯ ОСНОВА

### Раннее развитие норм в области прав человека, связанных с меньшинствами

Первые документы ООН по правам человека не содержат конкретных упоминаний о правах меньшинств, однако они включают положения, относящиеся к меньшинствам, которые закладывают основу для будущей детальной проработки прав меньшинств. Например, статья 1.3 Устава ООН устанавливает, что одной из целей Организации Объединенных Наций является «поощрение и развитие уважения к правам человека и основным свободам для всех без различия расы, пола, языка или религии».<sup>2</sup> Аналогичным образом, Всеобщая декларация прав человека не содержит прямых ссылок на меньшинства, но устанавливает широкий ряд прав и свобод, которыми должны пользоваться все «без каких-либо различий, таких как раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное, сословное или иное положение». Она также содержит важные положения о борьбе с дискриминацией.<sup>3</sup>

Принятая позднее Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него закрепила запрет на уничтожение «полностью или частично национальной, этнической, расовой или религиозной группы как таковой»,<sup>4</sup> признавая, что группы меньшинств непропорционально часто становятся мишенью геноцида и этнических чисток.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации также закрепила нормы недискриминации, относящиеся к меньшинствам, запретив проводить различия «по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения».<sup>5</sup>

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) был принят ООН в 1966 году и вступил в силу 10 лет спустя. Пакт закрепляет ряд гражданских и политических прав, и стал первой международной конвенцией о защите прав человека, в которой конкретно говорилось о правах меньшинств. Его статья 27 гласит: «В тех государствах, в которых существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не должно быть отказано в праве, совместно с другими членами своей группы, сохранять свою культуру, исповедовать свою религию и

<sup>2</sup> Устав Организации Объединенных Наций, статья 1.3.

<sup>3</sup> Всеобщая декларация прав человека, статья 2

<sup>4</sup> Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, статья 2

<sup>5</sup> Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 1

исполнять ее ритуалы, или использовать свой собственный язык».<sup>6</sup> Комитет по правам человека дал дальнейшее толкование статьи 27 МПГПП в своем Замечании общего порядка № 23, заявив, что «эта статья устанавливает и признает право, которым наделяются лица, принадлежащие к группам меньшинств, и которое отличается от всех других прав и дополняет их, которыми они, как отдельные лица, наравне со всеми остальными, уже имеют право пользоваться в соответствии с Пактом».<sup>7</sup> Таким образом, статья 27 и соответствующая интерпретация, данная Комитетом по правам человека, устанавливают права людей, относящихся к меньшинствам, которыми можно пользоваться «индивидуально, а также совместно с другими членами группы»<sup>8</sup> и которые дополняют другие права человека, гарантированные людям в соответствии с Конвенцией, и отличаются от них.

Статья 30 Конвенции о правах ребенка, которая была принята позднее в 1989 году и вступила в силу в следующем году, содержит положение, аналогичное статье 27 МПГПП, и устанавливает аналогичные права для детей, относящихся к меньшинствам. Она гласит: «В тех государствах, в которых существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства или лица коренного происхождения, ребенку, принадлежащему к такому меньшинству или являющемуся представителем коренного населения, не должно быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы сохранять свою культуру, исповедовать свою религию и исполнять ее ритуалы, а также пользоваться родным языком».<sup>9</sup>

### Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, языковым и религиозным меньшинствам

После почти 50 лет такого довольно фрагментарного развития норм в области прав меньшинств и относительного игнорирования вопросов меньшинств Генеральная Ассамблея ООН в 1992 году приняла Декларацию о правах лиц, принадлежащих к этническим или национальным, языковым и религиозным меньшинствам, приняв резолюцию 47/135.<sup>10</sup> Поскольку не существует ни одного международного договора по правам человека, который бы конкретно фокусировался на правах меньшинств, UNDM представляет собой наиболее полную разработку прав меньшинств на глобальном

<sup>6</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 27

<sup>7</sup> Замечание общего порядка № 23 к МПГПП: Статья 27 (Права меньшинств), п. 1

<sup>8</sup> Замечание Рабочей группы по меньшинствам к Декларации ООН о правах человека Принадлежность к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, п. 53.

<sup>9</sup> Конвенция о правах ребенка, статья 30

<sup>10</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи 47/135: Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим группам, религиозным и языковым меньшинствам

уровне. Однако UNDM является просто декларацией и не налагает на государства обязательств, обладающих юридической силой.

В UNDM говорится о «национальных или этнических, языковых и религиозных меньшинствах», но не содержится каких-либо определений того, кто именно является меньшинством. Не существует и международно признанного консенсуса относительно того, кто составляет меньшинства. Широкий спектр ситуаций, в которых проживают меньшинства, затрудняет выработку универсального определения. Франческо Капоторти, специальный докладчик Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, предложил определение, содержащее как объективные, так и субъективные требования, которые могут дать некоторые рекомендации по определению того, кто является меньшинством:

*«это группа, численно уступающая остальному населению государства, находящаяся в недоминирующем положении, члены которой, будучи гражданами государства, обладают этническими, религиозными или языковыми характеристиками, отличающимися от остального населения, и проявляют, пусть даже неявно, чувство солидарности, направленное на сохранение своей культуры, традиций, религии или языка».*<sup>11</sup>

Таким образом, объективные критерии могут включать численность, недоминирующее положение, а также отличительные этнические, языковые или религиозные характеристики группы. Желание группы сохранить свою отличительную культурную, языковую или религиозную идентичность является субъективным критерием, который подчеркивает групповой характер прав меньшинств.

Однако определение, данное Капоторти, не является окончательным. Для определения того, кто составляет меньшинства, были предложены другие подходы. Учитывая отсутствие консенсуса по определению меньшинства в международном праве, возникают вопросы о сфере действия прав меньшинств.<sup>12</sup>

Например, является общепризнанным, что коренные народы могут быть меньшинствами, но не все меньшинства являются коренными народами, которые отличаются своей специфической историей и опытом, связанным с колонизацией поселенцев. Более того, коренные народы имеют специальные и зачастую более надежные механизмы в рамках системы ООН по правам человека для защиты и продвижения своих прав.

<sup>11</sup> Capotorti, Francesco, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities («Исследование о правах лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам»), New York, 1979, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, para. 568.

<sup>12</sup> О недавних дискуссиях о сфере охвата прав меньшинств см. определение нынешнего Специального докладчика по вопросам меньшинств, доступно по адресу <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/ConceptMinority.aspx>, и Тематическое замечание № 4: Сфера применения Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, доступна по адресу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806a8fe8>.

Вопрос о гражданстве также вызвал дебаты в отношении того, кто составляет меньшинства. В целом, в соответствии с международным правом прав человека, государства обязаны гарантировать права человека, включая особые права, предоставляемые меньшинствам, всем лицам на их территории, независимо от статуса гражданства. Однако тенденции роста мобильности и миграции в последние годы высветили напряженность между так называемыми «старыми» и «новыми» меньшинствами. В толкованиях UNDM разъясняется, что статус гражданства не должен препятствовать осуществлению прав, содержащихся в Декларации, но что другие факторы, например, количество времени проживания группы на территории, могут иметь значение для определения объема прав, которые должны быть предоставлены группе.<sup>13</sup>

В последние годы другие миноритизированные идентичности, такие как ЛГБТ+ и лица с ограниченными возможностями, также были включены в сферу прав меньшинств с точки зрения интерсекциональности и множественных форм дискриминации. Специальный докладчик по вопросам меньшинств недавно опубликовал отчет об исследовании значения и масштабов четырех категорий национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств в Организации Объединенных Наций.<sup>14</sup> Отчет предлагает ключевое руководство по охвату бенефициаров защиты меньшинств ООН, и какие группы подпадают под четыре категории меньшинств в ООН.

#### Четыре столпа прав меньшинств

Права, содержащиеся в UNDM, структурированы вокруг четырех ключевых основ прав меньшинств: право на существование, право на недискриминацию, право на защиту идентичности и право на эффективное участие. Право на существование подразумевает обеспечение выживания и защиту существования групп меньшинств, в том числе от геноцида и преступлений против человечности. Статья 1 UNDM закрепляет это право и призывает государства «защитить существование [...] меньшинств на их соответствующих территориях».<sup>15</sup> Как говорилось выше, Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него также закрепляет право на существование, запрещая уничтожение национальных или этнических, языковых или религиозных групп.

<sup>13</sup> Комментарий Рабочей группы по меньшинствам к Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, пункты 10-11

<sup>14</sup> Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств: Эффективное продвижение Декларации о правах лиц, относящихся к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, A/75/150, доступно по адресу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/190/15/PDF/N2019015.pdf?OpenElement>

<sup>15</sup> Декларация Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, языковым и религиозным меньшинствам [далее UNDM], статья 1

Декларация призывает к защите права меньшинств на недискриминацию. Статья 2.1 гласит, что лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право пользоваться своей культурой, использовать свой язык и исповедовать свою религию без дискриминации.<sup>16</sup> Статья 2.5 устанавливает их право на свободу объединения с другими членами их групп и другими меньшинствами без дискриминации.<sup>17</sup> Между тем, статья 3 гласит, что лица, принадлежащие к меньшинствам, осуществляют права, содержащиеся в Декларации без каких-либо форм дискриминации.<sup>18</sup> Соответственно, статья 4 призывает государства принять меры для обеспечения того, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли осуществлять свои права человека без дискриминации.<sup>19</sup>

Право на равенство и недискриминацию также закреплено во всех документах ООН по правам человека и является предметом особого внимания МКЛРД. МКЛРД не только устанавливает, что все лица, включая меньшинства, не должны подвергаться дискриминации, но также и то, что «Государства-участники, когда того требуют обстоятельства, принимают [...] специальные и конкретные меры для обеспечения надлежащего развития и защиты определенных расовых групп или отдельных лиц, принадлежащих к ним, в целях гарантирования им полного и равного осуществления прав человека и основных свобод».<sup>20</sup>

Право на недискриминацию является настолько фундаментальным компонентом прав меньшинств, что некоторые эксперты даже утверждают, что сама МКЛРД представляет собой юридически обязательное выражение прав меньшинств, являясь универсальной концепцией.<sup>21</sup> Хотя Комитет по ликвидации расовой дискриминации изначально не задумывался как договор о правах меньшинств, в своем стремлении реализовать МКЛРД и работать над ликвидацией расовой дискриминации он расширил свое толкование расовой принадлежности в рамках Конвенции и проявил явную озабоченность правами языковых и религиозных меньшинств, особенно когда в дискриминации, с которой сталкиваются такие группы, присутствует этнический или расовый компонент.<sup>22</sup> Комитет выпустил общие рекомендации по ряду конкретных групп, включая неграждан (№ 11

<sup>16</sup> Там же, ст. 2.1

<sup>17</sup> Там же, ст. 2.5

<sup>18</sup> Там же, ст. 3

<sup>19</sup> Там же, ст. 4

<sup>20</sup> Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 2.2

<sup>21</sup> David Keane and Joshua Castellino, 'Is the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination the de facto minority rights treaty?' («Является ли Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации фактическим договором о правах меньшинств?»). In Carla Buckley, Alice Donald and Philip Leach (eds.). *Towards Convergence in International Human Rights Law: Approaches of Regional and International Systems* («На пути к сближению в международном праве прав человека: подходы региональных и международных систем»). (Brill/Nijhoff 2016)

<sup>22</sup> Там же [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11)

и № 30), беженцев и перемещенных лиц (№ 22), коренные народы (№ 23), цыган (№ 27), группы по признаку происхождения (№ 29) и лиц африканского происхождения (№ 34)<sup>23</sup>. МКЛРД является особенно мощным инструментом для защиты прав меньшинств, поскольку, в отличие от UNDM, это широко ратифицированный и обязательный к исполнению договор, при этом имеется соответствующий договорной орган для мониторинга и содействия его реализации.

Третий столп — право на защиту самобытности, включающее широкий спектр конкретных прав, направленных на обеспечение свободы меньшинств в сохранении своей культуры, исповедании собственной религии и использовании своего языка как в общественной, так и в частной сферах. Это подчеркивается в статье 1 UNDM, которая также призывает государства принять законодательные и другие меры для обеспечения защиты самобытности своих меньшинств.<sup>24</sup> С этой целью статьи 4.2 и 4.3 гласят: «государства принимают меры для создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выразить свои особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи», а также «Государства должны принимать соответствующие меры, чтобы, по возможности, лица, принадлежащие к меньшинствам, имели адекватные возможности изучать свой родной язык или получать образование на своем родном языке».<sup>25</sup> Право на защиту личности также закреплено в форме обязательного обязательства для государств-участников в статье 27 МПГПП и статье 30 Комитета по защите прав ребенка при ООН

Наконец, UNDM устанавливает в ряде своих статей право на эффективное участие. Статья 2.2 устанавливает, что «меньшинства имеют право на эффективное участие в культурной, религиозной, социальной, экономической и общественной жизни».<sup>26</sup> В то время как статьи 2.3, 2.4 и 2.5 обеспечивают право меньшинств на участие в принятии решений, которые их затрагивают, а также на участие и создание собственных ассоциаций. Статья 5.1 гласит, что «национальная политика и программы должны планироваться и осуществляться с должным учетом законных интересов лиц, относящихся к меньшинствам».<sup>27</sup> Статья 4.5 призывает государства «рассмотреть соответствующие меры, с тем чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере участвовать в экономическом прогрессе и развитии своей страны».<sup>28</sup> Право на эффективное участие включает в себя

<sup>23</sup> Общие рекомендации КЛРД доступны по адресу:

<sup>24</sup> UNDM, ст. 1

<sup>25</sup> Там же, ст. 4.2, 4.3

<sup>26</sup> Там же, ст. 2.2

<sup>27</sup> Там же, ст. 2.3, 2.4, 2.5

<sup>28</sup> Там же, ст. 4.5

как материальные, так и процессуальные права. Это фундаментальный компонент прав меньшинств, поскольку эффективное участие обеспечивает меньшинствам возможность влиять на законы и политику, затрагивающие их интересы, доводить свои жалобы до сведения властей и обеспечивать свои другие основные права человека.

## МЕХАНИЗМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ЗАЩИТЫ МЕНЬШИНСТВ

В Организации Объединенных Наций существуют два основных механизма защиты и поощрения прав лиц, относящихся к меньшинствам: Специальный докладчик по вопросам меньшинств, который является частью специальных процедур Совета по правам человека, и ежегодный Форум по вопросам меньшинств, который также был создан Советом по правам человека. Эти два механизма имеют двойной мандат: налаживание диалога и сотрудничества по вопросам, связанным с меньшинствами, и содействие реализации UNDM.

### Специальный докладчик по вопросам меньшинств

Мандат [Специального докладчика по вопросам меньшинств](#) был учрежден Комиссией по правам человека (предшественницей Совета по правам человека) 21 апреля 2005 года Резолюцией 2005/79. Впоследствии мандат неоднократно продлевался.<sup>29</sup> На сегодняшний день должность исполняли три Специальных докладчика по вопросам меньшинств: Гай Макдугалл (2005-2011), Рита Исак-Ндиайе (2011-2017) и Фернан де Варенн (с 2017 по настоящее время). Мандат Специального докладчика включает следующие цели:

- a) содействие осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в том числе путем консультаций с правительствами, с учетом существующих международных стандартов и национального законодательства, касающегося меньшинств;
- b) изучение путей и средств преодоления существующих препятствий для полной и эффективной реализации прав лиц, принадлежащих к меньшинствам;
- c) выявление передового опыта и возможностей для технического сотрудничества с Управлением Верховного комиссара по запросу правительства;
- d) применение гендерной точки зрения в своей работе;
- e) тесное сотрудничество и координация, без дублирования, с существующими

<sup>29</sup> См. резолюцию 2005/79 Комиссии по правам человека и резолюции Совета по правам человека 7/6, 16/6, 25/5 и 34/6.

соответствующими органами, мандатами и механизмами Организации Объединенных Наций и с региональными организациями;

- f) принятие во внимание мнения неправительственных организаций и тесное сотрудничество с ними по вопросам, относящимся к его/ее мандату;
- g) руководство работой Форума по вопросам меньшинств, подготовка ежегодные заседания, отчет о его тематических рекомендациях и предоставление рекомендаций по будущим тематическим разделам в соответствии с решением Совета по правам человека в его резолюции 19/23; а также
- h) представление ежегодного доклада о своей деятельности Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее, включая рекомендации по эффективным стратегиям для более полного осуществления прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.<sup>30</sup>

Каждый специальный докладчик определяет ряд тематических приоритетов для своего мандата, вокруг которых он сосредотачивает свою работу и деятельность.

Специальный докладчик использует несколько методов работы при выполнении своего мандата. Он может запрашивать и получать информацию по вопросам меньшинств от широкого круга заинтересованных сторон, включая государства, межправительственные организации, агентства ООН, НПО и представителей меньшинств. На основе полученной информации Специальный докладчик направляет государствам сообщения о выполнении UNDM. [Сообщения](#) могут касаться отдельных случаев предполагаемых нарушений прав человека меньшинств или информации, касающейся общей ситуации с правами меньшинств в государстве. В некоторых случаях Специальный докладчик может обращаться с призывами к незамедлительным действиям, когда предполагаемые нарушения могут повлечь за собой гибель людей или другой серьезный ущерб для жертв. В связи с такими сообщениями Управление Верховного комиссара по правам человека запустило [онлайн-инструмент](#) для облегчения эффективного представления информации о нарушениях прав человека. Инструмент предоставляет пользователям пошаговое руководство и подробно описывает, какую информацию необходимо предоставить, чтобы Специальный докладчик мог правильно оценить дело. [Материалы также могут быть направлены непосредственно на мандат](#) если онлайн-инструмент УВКПЧ недоступен.

Специальный докладчик также отвечает за представление и презентацию [ежегодных отчетов](#) Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее. В отчетах представлен обзор деятельности, проведенной Специальным докладчиком в течение года. Кроме того, отчеты, как правило, посвящены конкретному вопросу, имеющему отношение к правам человека меньшинств. Недавние тематические направления включали «язык

<sup>30</sup> Резолюция Совета по правам человека 25/5: мандат независимого эксперта по вопросам меньшинств

вражды, социальные сети и меньшинства», «образование, язык и права человека меньшинств» и «безгражданство как проблема меньшинств».

Специальный докладчик может [посещать с визитом страны](#) по приглашению государств с целью проведения консультаций с правительствами по вопросам поощрения и защиты прав меньшинств и осуществления UNDM. Специальный докладчик обычно совершает два визита в страну в год, в ходе которых он встречается с правительственными чиновниками, членами законодательных и судебных органов, представителями агентств ООН, гражданского общества, ассоциаций и общин меньшинств. Специальный докладчик изучает национальные законы, политики и практики, связанные с вопросами меньшинств, и предоставляет рекомендации по дальнейшему содействию эффективной реализации UNDM. По итогам каждого посещения страны Специальный докладчик также публикует отчет о посещении, который включает его оценки законов и политик, затрагивающих меньшинства, обзор положения меньшинств в стране и основных вопросов, затрагивающих их, а также выводы и рекомендации правительству конкретной страны. Наконец, Специальный докладчик дополняет и вносит вклад в работу других органов и механизмов ООН, занимающихся вопросами прав меньшинств, в частности Форума ООН по правам меньшинств Проблемы меньшинств. Специальный докладчик отвечает за руководство работой Форума, организацию его сессий, выбор тематических вопросов для Форума, подготовку отчетности по тематическим дискуссиям и рекомендациям, выработанным по итогам Форума.

### Форум по проблемам меньшинств

В 2007 году Совет по правам человека в резолюции 6/15 учредил Форум по вопросам меньшинств [Форум по вопросам меньшинств Проблемы](#). Согласно резолюции, цель Форума состоит в том, чтобы «обеспечить платформу для развития диалога и сотрудничества по вопросам, касающимся лиц, принадлежащих к национальным или этнические, религиозные и языковые меньшинства». <sup>31</sup> Кроме того, Форум призван дополнять работу Специального докладчика, предоставляя тематические материалы и экспертные знания для информирования его работы. Это достигается путем выявления и анализа «передовой практики, проблем, возможностей и инициатив для дальнейшего осуществления Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам». <sup>32</sup>

С 2008 года Форум собирается каждый год в течение двух рабочих дней. Форум созывается вокруг конкретной темы, выбранной Специальным докладчиком, и возглавляется председателем, выбранным Советом по правам человека. Форум обычно

проводится во Дворце Наций в Женеве, Швейцария, но с начала пандемии COVID-19 он стал проводиться в режиме онлайн или в гибридном формате. Форум открыт для участия государств, экспертов, представителей меньшинств и организаций гражданского общества. Форум уникален среди многих мероприятий ООН тем, что для участия в нем не требуется консультативный статус при ЭКОСОС. Это означает, что более широкий круг организаций гражданского общества, многие из которых не могут пройти длительный процесс получения консультативного статуса при ЭКОСОС, могут принять участие, просто зарегистрировавшись на Форуме. Это обеспечивает справедливое участие и обеспечивает всем участникам возможность выступить.

Как говорилось ранее, Специальный докладчик отвечает за руководство работой Форума, выбор тем Форума, организацию сессий Форума и подготовку отчетов о тематических обсуждениях и рекомендациях Форума. Форум обычно делится на четыре тематические сессии, организованные вокруг выбранной темы. В начале каждой сессии приглашенные эксперты выступают с короткими докладами, после чего проводится интерактивное обсуждение. Участникам отводится 2 минуты, чтобы выступить и предложить рекомендации, которые будут включены в итоговый свод рекомендаций Форума. Набор рекомендаций Форума, адресованных государствам и другим заинтересованным сторонам, представляет собой основной результат работы Форума. После завершения Форума Специальный докладчик и Председатель Форума представляют Совету по правам человека доклад о рекомендациях и обсуждениях, состоявшихся на Форуме.

Помимо официальных результатов работы Форума, Форум представляет собой ключевой инструмент для активистов меньшинств и их представителей в виде информирования и создания сетей. Форум является единственной международной платформой, где меньшинства имеют возможность ежегодно встречаться, формировать информационные сети, обмениваться передовым опытом и влиять на развитие норм. С этой целью участники Форума имеют возможность организовать параллельные мероприятия для активизации дискуссий по конкретным темам в рамках тематики самого Форума. Эти сопутствующие мероприятия представляют собой дополнительные возможности для обсуждения, налаживания контактов и обмена передовым опытом.

<sup>31</sup> Резолюция Совета по правам человека 6/15: Форум по проблемам меньшинств

<sup>32</sup> Там же

ТАБЛИЦА ТЕМ ЧЕТЫРНАДЦАТИ СЕССИЙ ФОРУМА И ЕГО ПАРАЛЛЕЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

ГОД	ТЕМА	ПАРАЛЛЕЛЬНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ
2008	Меньшинства и право на образование	ЮНЕСКО: Преодоление неравенства в образовании: Важность инклюзивности
		Группа по защите прав меньшинств (MRG): оспаривание отказа в праве на образование
2009	Меньшинства и эффективное участие в политической жизни	
2010	Меньшинства и эффективное участие в экономической жизни	Организация наций и народов, не имеющих представительства (UNPO), Группа по защите прав меньшинств: меньшинства и природные ресурсы: Продвижение прав меньшинств в развитии и управлении природными ресурсами
		УВКПЧ: На пути к эффективному участию меньшинств в экономической жизни: Рассмотрение экономических, социальных и культурных прав и применение Декларации о меньшинствах
		ЮНИСЕФ, Группа по защите прав меньшинств: Итоги анализа политики и практики ЮНИСЕФ в области поощрения прав детей и женщин из числа меньшинств
2011	Гарантирование прав женщин из числа меньшинств	УВКПЧ: Расширение возможностей женщин из числа меньшинств отстаивать свои права: выявление эффективных практик
		Группа по защите прав меньшинств, Организация наций и народов, не имеющих представительства: Насилие в отношении женщин из числа меньшинств и доступ к правосудию
2012	Реализация Декларации ООН о правах меньшинств: выявление положительных методов и возможностей	
2013	За пределами свободы религии или убеждений: гарантирование прав религиозных меньшинств	
2014	Предупреждение и пресечение насилия и жестоких преступлений, направленных против меньшинств	
2015	Меньшинства в системе уголовного правосудия	УВКПЧ: Защита прав меньшинств в системе ООН: Оглядываясь назад и глядя вперед — Форум для будущего
2016	Меньшинства в ситуациях гуманитарных кризисов	УВКПЧ: Защита меньшинств средствами визуального искусства
		Фонд Аль-Хакима: положение меньшинств и фактическая гуманитарная ситуация в Ираке
		Альянс защиты свободы: Презентация книги: «Больше никогда: Юридические ответы на нарушение обещаний на Ближнем Востоке»
		Maloca Internationale и другие: Лучшие практики по защите меньшинств в условиях гуманитарных кризисов в Ираке и Сирии
		Группа по защите прав меньшинств (MRG): Исключенные: Меньшинства без гражданства во время кризиса
		Организация наций и народов, не имеющих представительства, Общество защиты людей, находящихся под угрозой исчезновения: Забытые кризисы, забытые жертвы: Меньшинства и гуманитарные вызовы
		Международный наблюдатель за правами человека в Пакистане: Меньшинства в ситуации гуманитарного кризиса в Пакистане ОТМЕНЕНО
Международный инвестиционный центр: Вопросы здравоохранения меньшинств в условиях гуманитарных кризисов в постсоветских странах		
2017	Молодежь, относящаяся к меньшинствам: На пути к многообразным и инклюзивным обществам	Постоянное представительство Австрии, Группа по защите прав меньшинств: Молодежь, относящаяся к меньшинствам: Нет равенства без экономических возможностей
		AfriForum: Права молодежи из числа меньшинств в Южной Африке



ГОД	ТЕМА	ПАРАЛЛЕЛЬНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ
2017	Молодежь, относящаяся к меньшинствам: На пути к многообразным и инклюзивным обществам	Всемирная федерация глухих: Инклюзивное образование и язык жестов
		Европейский центр развития демократии: Ксенофобия: угроза для молодых поколений в Европе
		Институт Тома Лантоша/Лондонский университет: Глобальное управление правами меньшинств: Оценка Форума ООН по вопросам меньшинств
		Collectif Jeune Bretagne: Молодежь и культурная самобытность во Франции
		Maloca Internationale: Молодежь из числа меньшинств в Иране
		Всемирный уйгурский конгресс: Молодежь из числа меньшинств и родные языки
		Организация наций и народов, не имеющих представительства: Непредставленная молодежь: Сохранение идентичности меньшинств среди новых поколений
2018	Безгражданство: Проблема меньшинств	Группа по защите прав меньшинств, УВКПЧ и Постоянное представительство Австрии: Не просто документ: Межсекторальные и отягчающие факторы, влияющие на права меньшинств, не имеющих гражданства
		Организация наций и народов, не имеющих представительства: Расширение прав и возможностей меньшинств: Правозащитный подход к борьбе с безгражданством
		Maloca Internationale и Центр Zagros: Курды без гражданства в Сирии
		Институт Тома Лантоша/Лондонский университет: Запуск веб-сайта, на котором собраны основные документы и заявления UNFMI (Форум ООН по вопросам меньшинств)
		Стипендиаты УВКПЧ для представителей меньшинств: Расширение участия меньшинств в работе ООН
		Молодежная организация JSOR: "Ibelong": Безгражданство и право на гражданство
2019	Образование, язык и права человека меньшинств	УВКПЧ: Рассказываем истории прав человека меньшинств: Короткометражные фильмы и беседа со стипендиатами УВКПЧ из числа меньшинств
		Институт Тома Лантоша: Новые региональные форумы по проблемам меньшинств
		Фонд политических, экономических и социальных исследований (SETA): Образовательные права мусульманских меньшинств в Европе
		Постоянное представительство Австрии и Группа по защите прав меньшинств: Языковые меньшинства и доступ к образованию в условиях конфликтов и перемещений
		Постоянные представительства Канады и Венгрии и агентство UENA: Инновационные подходы к разработке политики в области образования, языка и прав человека меньшинств
		Стипендиаты УВКПЧ для представителей меньшинств: 1) СМИ как образовательный инструмент в продвижении языка и прав меньшинств. Как СМИ могут поддержать реализацию языковых прав меньшинств? 2) Политика в отношении языков меньшинств: способ обеспечения разнообразия и борьбы с дискриминацией?
2020	Язык вражды, социальные сети и меньшинства	
2021	Предотвращение конфликтов и защита прав человека меньшинств	

## ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ

В данном кратком руководстве представлен краткий обзор международных норм, касающихся прав человека меньшинств, и описаны механизмы Организации Объединенных Наций по защите прав меньшинств. Этот текст дополнен короткими анимационными видеороликами, а также презентацией PowerPoint, в которых эта информация представлена в сокращенном и упрощенном формате. [Link] Дополнительные ресурсы можно найти на сайте [www.minorityforum.info](http://www.minorityforum.info). Этот сайт содержит базу данных документов Форума по вопросам меньшинств, включая заявления и рекомендации, другие документы ООН, касающиеся меньшинств, библиотеку стандартов прав меньшинств, видеотеку, ссылки на другие базы данных, новости и документацию региональных форумов по вопросам меньшинств. Для тех, кто заинтересован в дополнительных руководствах по правам меньшинств, в Приложении 1 приведен список дополнительных руководств, доступных на сайте [Minority Forum Info](http://Minority Forum Info).

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РУКОВОДСТВА ПО ПРАВАМ МЕНЬШИНСТВ

[Economic, Social and Cultural Rights: Руководство для меньшинств и коренных народов, Minority Rights Group International \(Экономические, социальные и культурные права: Руководство для меньшинств и коренных народов, Международная группа по правам меньшинств\), Ed. Margot E. Salomon, 2005.](#)

*Данное руководство знакомит с рядом конкретных экономических, социальных и культурных прав и объясняет, как они могут расширить права и возможности меньшинств и коренным народам центральную роль в динамичном и растущем движении за экономические, социальные и культурные права. Предназначенная для общественных организаций, эта публикация является практическим, удобным для пользователя инструментом информирования в отношении экономических, социальных и культурных прав меньшинств и коренных народов.*

[МКЛРД и КЛРД: A Guide for Civil Society Actors, International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism \(IMADR\) \(«Руководство для представителей гражданского общества, Международное движение против всех форм дискриминации и расизма»\), Daisuke Shirane, 2011.](#)

*Важно, что в Руководстве сочетаются наглядное изложение норм и стандартов МКЛРД с анализом процедур, при необходимости с использованием пояснительных примеров из практики. Конвенция — непростой для понимания инструмент. Руководство*

*ведет читателя на первую базу и дальше; применение знаний на практике требует дальнейшего прикладного анализа и размышлений, а также упорного труда.*

[Know your rights: a community guide to the UN Declaration on Minorities, Minority Rights Group International \(«Знай свои права: руководство для сообществ по Декларации ООН о меньшинствах, Международная группа по правам меньшинств»\), Nicole Girard, 2012.](#)

Цель данного руководства — отметить международное признание прав меньшинств и помочь активистам общин, защищающих свои права на национальном и местном уровнях. Мы надеемся, что это руководство будет способствовать повышению осведомленности о Декларации среди общин меньшинств и поможет добиться того, чтобы больше правительств соблюдали заложенные в ней принципы.

[Marginalised Minorities in Development Programming, United Nations Development Programme \(«Маргинализированные меньшинства в программах развития, Программа развития ООН»\), Corinne Lennox, 2010.](#)

Это руководство подчеркивает положительное влияние, которое интеграция вопросов меньшинств может оказать на процессы разработки программ развития. Признавая, что разные ситуации в области развития сопряжены с различными проблемами и требуют конкретных решений, документ содержит практическое руководство, опираясь на различные стандарты и принципы и приводя примеры и отправные точки. Руководство предназначено в первую очередь для специалистов ациональных бюро ПРООН и тех, кто имеет обязанности по консультированию по вопросам политики, но оно также может служить справочным документом для других агентств ООН, многосторонних организаций, правительственных партнеров и учреждений, а также организаций гражданского общества.

[Minority Rights: A Guide to United Nations Procedures and Institutions, Minority Rights Group International and Raoul Wallenberg \(«Права меньшинств: руководство по процедурам и институтам ООН, Международная группа по правам меньшинств и Институт Рауля Валленбурга»\), Gudmundur Alfredsson и Erika Ferrer, пересмотрено Kathryn Ramsay, 2004.](#)

Целью данного руководства является разъяснение механизмов и процедур Организации Объединенных Наций (ООН) в области прав человека и демонстрация того, как меньшинства и неправительственные организации (НПО) меньшинств могут использовать эти инструменты для продвижения соблюдения прав меньшинств. Руководство дает обзор имеющихся механизмов, подчеркивает их сильные и слабые стороны как инструментов, которые меньшинства могут использовать в своей работе, и делает акцент на вкладе НПО.

[Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights \(«Международные стандарты и](#)

руководство по их применению, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека»), 2010.

Данная публикация была подготовлена УВКПЧ с целью повышения дополнительной осведомленности его сотрудников и коллег из других организаций и специализированных учреждений ООН о правах меньшинств и препятствиях, с которыми сталкиваются меньшинства при осуществлении этих прав. Ожидается, что данная публикация поможет коллегам из Организации Объединенных Наций содействовать укреплению программ для меньшинств на уровне страны, опираясь на принципы, установленные в соответствующих международных документах и документах по правам человека, в частности в Декларации ООН о меньшинствах.

Promoting and Protecting Minority Rights: A Guide for Advocates, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights («Продвижение и защита прав меньшинств: Руководство для правозащитников, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека»), 2012.

В этом руководстве в доступной для читателя форме объясняется, кто является основными действующими лицами, работающими над вопросами меньшинств в Организации Объединенных Наций и в ключевых региональных организациях, и каковы наилучшие способы привлечения их к сотрудничеству.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации: Guide for NGOs, International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism (IMADR) and Minority Rights Group International («Руководство для НПО, Международное движение против всех форм дискриминации и расизма (IMADR) и Международная группа по правам меньшинств»), Atsuko Tanaka and Yoshinobu Nagamine, 2001 год.

Цель данного пособия двоякая: разъяснение основных положений Конвенции, во-вторых, предложить, какую роль могут играть НПО, в том числе в работе КЛРД, и как НПО могут использовать Конвенцию в качестве эффективного инструмента борьбы против дискриминации и расизма.

The International Labour Organization: A Handbook for Minorities and Indigenous Peoples, Anti-Slavery and Minority Rights Group International («Международная организация труда: руководство для меньшинств и коренных народов, Международная группа по борьбе с рабством и правами меньшинств»), Chandra Roy и Mike Kaye, 2002.

Основная цель данного курса — дать представление о МОТ и обеспечиваемых организацией условиях, предусматривающих меры по защите и поощрению прав меньшинств и коренных народов. Курс в доступной форме дает читателю обзор основных структур, комитетов и методов работы МОТ, а также практические советы по их использованию.

ИНСТИТУТ ТОМА ЛАНТОША (TLI) – ЭТО НЕЗАВИСИМАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И МЕНЬШИНСТВ, УДЕЛЯЮЩАЯ ОСОБОЕ ВНИМАНИЕ ЕВРЕЙСКОЙ И ЦЫГАНСКОЙ ОБЩИНАМ, А ТАКЖЕ ВЕНГЕРСКОМУ И ДРУГИМ ЭТНИЧЕСКИМ ИЛИ НАЦИОНАЛЬНЫМ, ЯЗЫКОВЫМ И РЕЛИГИОЗНЫМ МЕНЬШИНСТВАМ. ЭТО ОРГАНИЗАЦИЯ СО ШТАБ-КВАРТИРОЙ В БУДАПЕШТЕ, ЕГО ОРГАНАМИ ЯВЛЯЮТСЯ МНОГОПАРТИЙНЫЙ ПОПЕЧИТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ, МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ И КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ СОВЕТ. TLI ДЕЙСТВУЕТ НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ МАСШТАБОВ, ФИНАНСИРОВАНИЯ, ПЕРСОНАЛА И ПАРТНЕРОВ. БУДУЧИ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПЛАТФОРМОЙ, TLI СТРЕМИТСЯ ПРЕОДОЛЕТЬ РАЗРЫВ МЕЖДУ ИССЛЕДОВАНИЯМИ И ПОЛИТИКОЙ, НОРМАМИ И ПРАКТИКОЙ. TLI ЗАНИМАЕТСЯ ВОПРОСАМИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ИДЕНТИЧНОСТИ В ЦЕЛОМ, А ТАКЖЕ РАБОТАЕТ ПО ТРЕМ КОНКРЕТНЫМ НАПРАВЛЕНИЯМ. К ТАКОВЫМ ОТНОСЯТСЯ: ЖИЗНЬ ЕВРЕЙСКОГО НАРОДА И АНТИСЕМИТИЗМ; ПРАВА И ГРАЖДАНСТВО ЦЫГАН; МЕНЬШИНСТВА В ВЕНГРИИ.

#### О РУКОВОДСТВЕ

В связи с 30-й годовщиной принятия Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, Институт Тома Лантоша разработал это краткое руководство о порядке защиты прав меньшинств в ООН. Целью данного руководства является предоставление представителям меньшинств, их защитникам и другим лицам, работающим в области прав меньшинств, четкого и краткого обзора норм и механизмов ООН, используемых для защиты прав человека меньшинств. Данное руководство сопровождается двумя короткими анимационными видеороликами о правовых нормах, касающихся меньшинств, и о механизмах защиты меньшинств в ООН. Это руководство было выпущено в связи с другими мероприятиями, посвященными 30-летию UNDM, такими как 2022 Региональные форумы по вопросам меньшинств и 10-я Глобальная летняя школа по правам меньшинств. Для получения дополнительной информации о руководстве свяжитесь с Маркусом Ода по адресу [marcus.oda@tomlantosinstitute.hu](mailto:marcus.oda@tomlantosinstitute.hu).

**АВТОР:** Маркус Ода (Marcus Oda)

**РЕДАКТОРЫ:** Анна-Мария Биро (Anna-Mária Bíró) и Эвелин Верхас (Evelin Verhás)

**ДИЗАЙН:** Ильдико Петрок (Ildikó Petrók)

1062 Будапешт, Bajza utca 44. Венгрия  
[info@tomlantosinstitute.hu](mailto:info@tomlantosinstitute.hu)  
[www.tomlantosinstitute.hu](http://www.tomlantosinstitute.hu)

**TOM  
LANTOS  
INSTITUTE**