



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
29 July 2022  
Russian  
Original: English

---

## Семьдесят седьмая сессия

Пункт 69 с) предварительной повестки дня\*

**Поощрение и защита прав человека: положение  
в области прав человека и доклады специальных  
докладчиков и представителей**

### Вопросы меньшинств\*\*

#### Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств Фернана де Варена в соответствии с резолюцией [76/168](#) Генеральной Ассамблеи и резолюцией [43/8](#) Совета по правам человека.

---

\* [A/77/150](#).

\*\* Настоящий документ был представлен конференционным службам с опозданием без объяснения причин, требуемого пунктом 8 резолюции [53/208](#) В Генеральной Ассамблеи.



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

### **Защита прав меньшинств в учреждениях, структурах и инициативах Организации Объединенных Наций**

#### *Резюме*

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросам меньшинств Фернан де Варен представляет краткую информацию о своей деятельности и освещает продолжающуюся работу по приоритетным темам, касающимся безгражданства, образования и языков меньшинств, ненавистнических высказываний в социальных сетях в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам, и предотвращения сопровождающихся насилием конфликтов путем защиты прав человека меньшинств, а также усиления защиты прав меньшинств через посредство региональных форумов. Он также представляет краткую информацию о своих посещениях стран, сообщениях и других видах деятельности.

В тематическом докладе о защите прав меньшинств в учреждениях, структурах и инициативах Организации Объединенных Наций Специальный докладчик описывает, как Организация Объединенных Наций занималась правами меньшинств с момента своего создания и как обеспокоенность в отношении защиты прав меньшинств во время создания Организации Объединенных Наций привела к принятию резолюции Генеральной Ассамблеи по этому вопросу наряду с принятием Всеобщей декларации прав человека, при том что этого удалось добиться только благодаря наличию в то время возможности достичь консенсуса между государствами-членами. Он обращает внимание на то, что ожидаемые события не произошли, и отмечает, что правам меньшинств в системе Организации Объединенных Наций не уделялось должного внимания, в то время как другие маргинализированные или уязвимые группы получали все большее признание и становились объектами юридически обязательных договоров и инициатив по оказанию поддержки, а также объектом внимания различных институциональных структур. В последние десятилетия интерес к вопросам меньшинств снизился, и не предпринималось никаких крупных институциональных инициатив по защите прав меньшинств, в то время как в отношении других маргинализированных или уязвимых групп, таких как коренные народы, инвалиды, мигранты, женщины и дети, число таких инициатив существенно возросло. В относящихся к последнему времени договорах, документах, рекомендациях и других инициативах вопросы меньшинств были оставлены без внимания практически полностью, как, например, в Целях области устойчивого развития, и даже в некоторых случаях фактически исключены из разработанных ранее проектов, таких как самый последний вариант проекта договора о коммерческой деятельности и правах человека. Специальный докладчик призывает предпринять шаги по учету и интеграции прав меньшинств во всех основных направлениях и видах деятельности Организации Объединенных Наций и учитывать права меньшинств в работе системы Организации Объединенных Наций на глобальном, региональном и страновом уровнях, в том числе через координационные механизмы, как это было конкретно предусмотрено десять лет назад в ориентационной записке Генерального секретаря 2013 года по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств.

## I. Введение

1. Культуры, языки, религии или верования меньшинств на протяжении всей истории часто подвергались ограничениям и даже подавлению. В более крайних случаях страх или нетерпимость к разнообразию человечества или идеологическая неспособность принять реальное существование наших различий приводили к шельмованию отдельных групп, которыми практически всегда были меньшинства, и к некоторым из самых страшных когда-либо совершенных злодеяний — геноциду миллионов людей из-за цвета их кожи, того, как они молятся, или звучания их голосов. Не случайно практически все случаи проявления геноцида в прошлом веке были связаны с меньшинствами. В подавляющем большинстве случаев — и не случайно — представители меньшинств составляют большую часть лиц без гражданства в мире и обычно являются основными объектами преступлений на почве ненависти или ненавистнических высказываний в социальных сетях. Общины меньшинств относятся к числу наиболее обездоленных в мире в плане получения образования<sup>1</sup>, и они могут быть в большей степени подвержены отстранению, например от участия в политической жизни или ущемлению их прав в этой области. Кроме того, их недовольство часто лежит в основе большинства насильственных внутренних конфликтов или используется в их рамках в качестве инструмента для достижения корыстных целей.

2. Поэтому уязвимость или маргинализация меньшинств, а также их лишение многих прав человека и значительная маргинализация в глобальном масштабе поднимают важные вопросы, касающиеся шагов, предпринимаемых Организацией Объединенных Наций для эффективного учета интересов тех, кто больше всего нуждается в защите.

3. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросам меньшинств во исполнение его мандата, определенного в резолюции 2005/79 Комиссии по правам человека и продленного в последний раз резолюцией 43/8 Совета по правам человека. В нем приводится краткая информация о его деятельности в 2021 и 2022 годах после представления предыдущего доклада Генеральной Ассамблее (A/76/162) и содержится тематический раздел, посвященный эволюции и позиционированию защиты прав меньшинств в учреждениях, структурах и инициативах Организации Объединенных Наций. В этом разделе особое внимание уделяется тому, как сама Организация Объединенных Наций учитывает и позиционирует поощрение прав человека меньшинств в своих структурах и инициативах по всему миру и как она способствует признанию, поощрению и защите прав меньшинств.

## II. Деятельность Специального докладчика в 2021 и 2022 годах

4. Специальный докладчик участвовал в большом количестве мероприятий в целях проведения тематических исследований, осуществления страновых миссий, общения с правительствами и другими субъектами в связи с предполагаемыми нарушениями прав меньшинств, популяризации передовой практики и повышения степени осведомленности и понимания прав человека лиц, принадлежащих к меньшинствам, которые лежат в основе его мандата. Например, 28 сентября 2021 года он был основным докладчиком на первой Глобальной

<sup>1</sup> Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, *Поощрение и защита прав меньшинств: руководство для адвокатов* (публикация Организации Объединенных Наций, 2012 год), стр. 81 англ. текста.

парламентской встрече Международного парламентского союза по достижению Целей в области социального развития и выступил на тему «Никто не должен быть забыт: выполняем ли мы свое обещание?». 27 октября 2021 года он выступил в качестве докладчика на открытии второго конгресса международной сети POCLANDE (люди, культуры, языки и развитие), состоявшемся в Университете им. Кениаты в Найроби. 4 ноября он принял участие в вебинаре на тему «Осуществление равных прав на гражданство для всех», организованном Глобальной кампанией за равные права на гражданство и Комиссией церкви по иностранным делам Всемирного совета церквей. 12 ноября 2021 года он участвовал в онлайн-дискуссии с Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека Мишель Бачелет и Верховным комиссаром Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) Кайратом Абдрахмановым на мероприятии, организованном в сотрудничестве с Отделением Организации Объединенных Наций в Женеве и посвященном эффективному участию меньшинств в экономической жизни как стратегии предотвращения конфликтов. 7 января 2022 года он принял участие в онлайн-дискуссии в качестве члена целевой группы по противодействию экстремизму и подстрекательству к насилию при рабочей группе Инициативы за демократию и регулирование Интернета в Белферском центре по науке и международным делам при Школе государственного управления им. Джона Ф. Кеннеди Гарвардского университета в Соединенных Штатах Америки. 20 января 2022 года он участвовал в консультационном совещании по вопросам модерации контента социальных сетей и свободы религии или убеждений применительно к меньшинствам. 11 марта 2022 года он был одним из основных докладчиков на параллельном онлайн-мероприятии в ходе сорок девятой сессии Совета по правам человека на тему «Находящиеся в опасности религиозные или конфессиональные меньшинства в Синьцзяне, Афганистане и Нигерии: рекомендации Форума по вопросам меньшинств», которое было организовано Международной ассоциацией юристов и постоянными представительствами Соединенных Штатов и Нидерландов. 10 мая 2022 года он выступил с лекцией в рамках арабской магистерской программы «Глобальный кампус по правам человека и демократии» на ее новом семинаре по вопросам меньшинств в регионе Ближнего Востока и Северной Африки.

## **А. Деятельность, связанная с тематическими приоритетами**

5. В своем первом выступлении в Генеральной Ассамблее в октябре 2017 года Специальный докладчик определил четыре тематических приоритета: безгражданство, образование и язык меньшинств, ненавистнические высказывания и социальные сети, а также предотвращение этнических конфликтов посредством защиты прав меньшинств. Специальный докладчик участвовал в мероприятиях, посвященных всем четырем тематическим приоритетам. К ним относятся подготовка практического руководства по осуществлению прав меньшинств в отношении образования и обучения на языках меньшинств и работа над дополнительным руководством по искоренению безгражданства представителей меньшинств путем обеспечения недискриминации в законах и практике, касающихся гражданства. В этой связи он выразил серьезную обеспокоенность процессами, происходящими в Ассаме, Индия, которые в потенциальном плане могут привести к тому, что миллионы представителей меньшинств, в основном бенгальского и мусульманского происхождения, будут рассматриваться как неграждане и лица без гражданства.

6. Ненавистнические высказывания, социальные сети и меньшинства являлись объектом особого внимания в докладе Специального докладчика Совету по правам человека в 2021 году (A/HRC/46/57). После этого Специальный

докладчик начал процесс подготовки проекта документа «Эффективное руководство по вопросам, касающимся ненавистнической риторики, социальных сетей и меньшинств» в целях содействия пониманию различных форм и вредного воздействия ненавистнических высказываний в Интернете в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам, а также роли социальных сетей в распространении ненавистнической риторики. В нем будут также рассмотрены и проанализированы правовые, институциональные и политические проблемы, связанные с регулированием ненавистнической риторики в отношении меньшинств на платформах социальных сетей. Доклад Специального докладчика Совету по правам человека в 2022 году ([A/HRC/49/46](#)) был посвящен предотвращению конфликтов посредством защиты прав человека меньшинств.

## **В. Региональные форумы и Форум по вопросам меньшинств в 2021 году**

7. Региональные форумы проводятся при значительной помощи, оказываемой Институтом Тома Лантоса и большим числом региональных партнеров. В 2021 году было проведено четыре региональных форума (для Африки и Ближнего Востока, Северной и Южной Америки, Азиатско-Тихоокеанского региона, а также Европы и Центральной Азии) по теме предотвращения конфликтов и защиты прав человека меньшинств. В работе региональных форумов, которые проводились в виртуальном режиме вследствие пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19), приняли участие около 800 человек. В первой половине 2022 года также были проведены два региональных форума: первый для Европы и Центральной Азии, а второй — для Азиатско-Тихоокеанского региона.

8. 2 и 3 декабря 2021 года в смешанном формате была проведена четырнадцатая сессия Форума по вопросам меньшинств по той же теме. В ее работе приняли участие 670 делегатов из приблизительно 50 стран. Рекомендации по теме 2021 года «Предотвращение конфликтов и защита прав человека меньшинств», которые были представлены в отдельном докладе Совету по правам человека ([A/HRC/49/81](#)), основывались главным образом на обсуждениях и материалах практически 1500 участников региональных форумов и Форума по вопросам меньшинств. Дополнительная информация о четырнадцатой сессии Форума по вопросам меньшинств содержится в годовом докладе Специального докладчика Совету по правам человека (см. [A/HRC/49/46](#), пункты 16–19).

9. Пятнадцатая сессия Форума будет посвящена тридцатой годовщине принятия Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и состоится в Женеве в декабре 2022 года.

## **С. Сообщения**

10. В 2021 году Специальный докладчик направил в общей сложности 298 сообщений, что значительно больше, чем в предыдущем году. Из них 62 сообщения представляли собой призывы к безотлагательным действиям, 195 — заявления о предполагаемых нарушениях, а 41 — письма с комментариями и выражением обеспокоенности в отношении конкретных законов, политики и практики. Все они были направлены совместно с другими мандатариями специальных процедур.

11. Что касается географического распределения, то 57 сообщений касались Азиатско-Тихоокеанского региона, 26 — Африки, 12 — Восточной Европы,

39 — Западной Европы, 3 — Латинской Америки и Карибского бассейна и 161 — других субъектов, включая частные компании.

#### **D. Посещение стран: поездка Специального докладчика в Соединенные Штаты Америки**

12. Специальный докладчик посетил Соединенные Штаты 8–22 ноября 2021 года<sup>2</sup>. К числу основных затронутых им вопросов относились правовые условия для защиты прав человека внутри страны. В ней не имеется всеобъемлющего национального законодательства или механизма по правам человека, которые обеспечивали бы для населения страны возможность пользоваться всем спектром прав человека, общепризнанных в международном праве. Конституция предусматривает неполную защиту прав человека, и толкование ее положений имеет ограничительный характер и не соответствует международным стандартам в области прав человека, о чем свидетельствуют недавние решения Верховного суда Соединенных Штатов.

13. К другим вопросам, вызывающим беспокойство, относятся ограничения избирательного права и участия в политической жизни меньшинств, которые в значительной степени затрагивают, в частности, такие меньшинства, как афроамериканцы, латиноамериканцы и коренные народы. В некоторых штатах огромное число лиц, совершивших правонарушения, лишено гражданских прав, и это касается преимущественно афроамериканцев и других меньшинств. Лишение избирательных прав также обеспечивается за счет произвольного установления границ избирательных округов в интересах определенных групп избирателей, введения обременительных требований к удостоверению личности избирателей, манипуляций с определением мест расположения избирательных участков, что ставит меньшинства в невыгодное положение, и перевода в другие места отделов транспортных средств, что усложняет получение удостоверений личности для таких групп, как некоторые меньшинства. Специальный докладчик считает, что многие препятствия, с которыми сталкиваются меньшинства при осуществлении своего права голоса на основе всеобщего и равного избирательного права, являются необоснованными и дискриминационными.

14. Обязательные минимальные меры наказания и политика нулевой терпимости, предусмотренные в законодательстве некоторых штатов, а также «война с наркотиками», начатая в 1970-х годах, привели к несоразмерной криминализации значительной части меньшинств. Убийства афроамериканцев полицейскими и насилие и жестокость по отношению к ним вызывают сегодня крайне серьезную озабоченность в связи с недавними громкими инцидентами. Согласно имеющимся статистическим данным, вероятность убийства полицейскими афроамериканских мужчин почти в три раза выше, а испаноязычных/латиноамериканских мужчин — почти в два раза выше, чем белых мужчин. Независимый и эффективный надзор за деятельностью правоохранительных органов имеет весьма важное значение для прекращения подобной практики.

15. Хотя в некоторых штатах созданы системы двуязычного образования, особенно для многочисленных испаноязычных меньшинств, это не является обязательной и даже обычной практикой для большей части языковых меньшинств. Языки меньшинств, такие как французский для каджунского меньшинства в Луизиане и язык чаморро на Гуаме и соседних островах, не преподаются в школах в широком масштабе, и их использование в качестве средства обучения все еще имеет довольно ограниченный характер. Это продолжает оказывать пагубное

<sup>2</sup> См. A/HRC/49/46/Add.1.

воздействие на успеваемость детей из числа меньшинств и на то, как они воспринимают свою идентичность, язык и культуру. Специальный докладчик настоятельно призвал ратифицировать Конвенцию о правах инвалидов, с тем чтобы помочь защитить лингвистические права лиц, пользующихся языком жестов. Кроме того, американский жестовый язык должен быть более широко признан в качестве языка в законодательстве об образовании для содействия его использованию в качестве языка обучения.

16. В 2020 году количество преступлений на почве ненависти, совершенных в отношении меньшинств в Соединенных Штатах, увеличилось до рекордного уровня за более чем десятилетний период, при этом зарегистрированные преступления на почве ненависти, мотивированные расовыми, этническими или религиозными предубеждениями, составляют около 70 процентов преступлений на почве ненависти в стране. Масштабы антисемитизма, антиазиатских высказываний, исламофобии, оскорбительной риторики в адрес испаноязычных, арабских и других меньшинств, а также антииммиграционной ксенофобии стремительно растут по всей стране, иногда достигая рекордных уровней.

17. Хотя свобода вероисповедания гарантируется законодательством штатов и федеральным законодательством, внутренние законодательные акты не всегда четко обеспечивают защиту от дискриминации на основе религии, запрещенной международными нормами в области прав человека. Ни один федеральный закон напрямую и в целом не запрещает дискриминацию по признаку вероисповедания или убеждений, что делает религиозные меньшинства уязвимыми по отношению к дискриминационной практике и политике. Это также затрагивает нетеистов, гуманистов и атеистов в Соединенных Штатах, где, как представляется, христианская предвзятость или фаворитизм противоречат официальному светскому характеру государства.

18. Меньшинства, такие как афроамериканцы, латиноамериканцы, коренные народы, народ чаморро и другие, также в значительной степени подвержены серьезным экологическим опасностям и загрязнению, в том числе водоносных горизонтов питьевой воды.

### **III. Тематический доклад о правах человека меньшинств в Организации Объединенных Наций**

#### **A. Введение**

19. В 2022 году отмечается тридцатая годовщина принятия Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. В настоящем тематическом докладе Специальный докладчик под критическим углом зрения рассматривает отношение к правам меньшинств с момента принятия Декларации в 1992 году, а также то, как оно формировалось в Организации Объединенных Наций и как права меньшинств находили свое отражение в последних событиях, связанных с программами, новыми инициативами и руководящими принципами, в том числе в деятельности региональных и национальных отделений.

20. Специальный докладчик выражает признательность за все материалы, представленные государствами, организациями гражданского общества и другими группами и лицами<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> См. <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-inputs-place-human-rights-minorities-institutionsstructures-and>.



## **В. У меньшинств имеются права человека, но осуществить их можно не сразу**

21. Процессы создания Организации Объединенных Наций и принятия Всеобщей декларации прав человека проходили в обстановке, характеризовавшейся разногласиями и напряженностью, которые были обусловлены идеологией и приоритетами. Они уже существовали между Соединенными Штатами и Союзом Советских Социалистических Республик и их соответствующими союзниками до Второй мировой войны и сохранялись между Западным и Восточным блоками во время «холодной войны». Напряженность также наблюдалась в отношениях между западными и развивающимися государствами глобального Юга.

22. В области прав человека некоторые из этих разногласий находили свое четкое отражение в дискуссиях о том, что должно быть включено в международные стандарты в области прав человека. Западные страны выступали за включение гражданских и политических прав, а восточноевропейские и неевропейские страны — экономических, социальных и культурных прав. При этом были и другие разногласия и дискуссии в отношении характера и содержания новой архитектуры прав человека, которая формировалась перед принятием Всеобщей декларации прав человека. К числу наиболее значимых вопросов относились следующие: будет ли Декларация содержать исключительно индивидуалистические права (да — по крайней мере первоначально), будет ли она предусматривать механизм для рассмотрения петиций, с тем чтобы заявления о нарушении прав человека можно было подавать непосредственно в Организацию Объединенных Наций (нет — но в перспективе будут созданы механизмы в рамках конкретных договоров), и следует ли в Декларации прямо упоминать меньшинства (нет — по крайней мере первоначально).

23. Последнее исключение имело не совсем прямолинейный характер, но оставалось симптомом «дискомфорта» в новом учреждении и сомнений в его «универсальной» ориентированности на права человека, а также свидетельством отсутствия консенсуса среди тогдашних государств — членов Организации Объединенных Наций. Как указывается в представленном ранее тематическом докладе Специального докладчика, посвященном понятию меньшинства (A/74/160), выдвигались предложения о включении положения о меньшинствах во Всеобщую декларацию прав человека<sup>4</sup>.

24. Несмотря на представление проектов предложений и проведение обсуждений согласия достигнуто не было. В 1947 и 1948 годах были выработаны два варианта положения о правах человека для меньшинств в Декларации: более «размытый» вариант, который предполагал, что «высшая важность» этого положения означает, что оно требует более тщательного изучения (см. A/74/160, пункт 35) и не может быть включено в будущую Декларацию, и более конкретный вариант, который основывался на итогах собственно подготовительной работы и положениях резолюции о судьбе меньшинств (резолюция 217 С (III)), содержащейся во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года. В тексте этой резолюции (ныне в значительной степени преданной забвению)

<sup>4</sup> Редакционный комитет по подготовке Декларации внес предложение, текст которого гласит: «В государствах, в которых проживает значительное число лиц, отличных в расовом, языковом или религиозном отношении от большинства населения, лица, принадлежащие к таким этническим, языковым или религиозным меньшинствам, имеют право в той степени, насколько это совместимо с общественным порядком, создавать и содержать свои школы и культурные или религиозные учреждения и использовать свой язык в печати, на публичных собраниях и в судах и других органах государственной власти» (E/CN.4/21, приложение F, статья 36).



содержится намек на некоторые причины исключения любого упоминания о меньшинствах и в то же время на беспокойство по поводу такого исключения. Резолюция гласит следующее:

*Генеральная Ассамблея,*

*считая, что Организация Объединенных Наций не может оставаться равнодушной к судьбе меньшинств,*

*считая, что принятие единообразного разрешения этого сложного и требующего осторожного к себе отношения вопроса, который в каждом государстве, где он возникает, имеет свои особые аспекты, является затруднительным,*

*принимая во внимание всеобщность характера Декларации прав человека,*

*постановляет не вводить в означенную Декларацию особого положения по вопросу о меньшинствах;*

*передает Экономическому и Социальному Совету тексты по этому вопросу и предлагает Совету просить Комиссию по правам человека и Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите меньшинств подвергнуть вопрос о меньшинствах всестороннему изучению для того, чтобы Организация Объединенных Наций могла принять эффективные меры для защиты расовых, национальных, религиозных или языковых меньшинств.*

25. В настоящем тематическом докладе рассматривается вопрос о том, в какой степени Организация Объединенных Наций с 1948 года смогла принять эффективные меры для защиты расовых, национальных, религиозных или языковых меньшинств.

### **С. Первоначальная нерешительность в отношении признания прав человека меньшинств**

26. На протяжении длительного времени наблюдались сомнения в необходимости конкретного признания прав меньшинств несмотря на их историческую уязвимость по отношению к злоупотреблениям и жестокому обращению. Это можно было наблюдать еще до принятия Всеобщей декларации прав человека в период, когда международное преступление геноцида было предусмотрено в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, в которой под геноцидом понимаются только действия, совершаемые «с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу», а не национальное, этническое, расовое или религиозное меньшинство<sup>5</sup>. Практически всегда жертвами геноцида в современную эпоху становились меньшинства: народность гереро в современной Намибии, армяне в Османской империи, евреи и цыгане во время Холокоста со стороны нацистской Германии, тутси в Руанде и рохинджа в Мьянме. Хотя бошняки (боснийские мусульмане) в Боснии и Герцеговине составляли большинство населения на момент совершения актов геноцида в Сребренице в 1995 году, они не были фактическим большинством согласно переписи 1991 года, составляя тогда 44 процента населения.

27. Хотя зверства, совершенные во время Второй мировой войны, и Холокост, направленный против еврейского и цыганского меньшинств, явно учитывались

<sup>5</sup> Утверждена и открыта Генеральной Ассамблеей для подписания и ратификации или присоединения в ее резолюции [260 А \(III\)](#) от 9 декабря 1948 года.

составителями Конвенции, этот первый послевоенный договор не преследовал цель предоставить какие-либо права человека отдельным лицам или группам. Вместо этого в нем устанавливалась уголовная ответственность за очень узко определенное преступление, направленное против «национальной, этнической, расовой или религиозной группы» жертв. Вместе с тем это не было предпринятым выводом: во время разработки Конвенции и Всеобщей декларации прав человека обсуждения в значительной мере пересекались, и при этом ряд государств, включая арабские и коммунистические страны, положительно относились к более прямому упоминанию меньшинств как в Декларации, так и в Конвенции в рамках дискуссий по поводу включения в нее концепции «культурного геноцида». Западные государства и особенно государства Северной и Южной Америки агрессивно выступали против любого добавления, по крайней мере отчасти из-за проводимой ими откровенно ассимиляционной политики, которой они придерживались в то время. Как отмечал Йоханнес Морсинк, правительства некоторых западноевропейских стран утверждали, что «правильным документом для установления связи между культурным геноцидом и физическим геноцидом является Декларация, а не собственно Конвенция. Поэтому они проголосовали за исключение запрета культурного геноцида из Конвенции в обмен на обещание поддержать аналогичную меру в отношении Всеобщей декларации. Однако, когда пришло время, они решили (по причинам, связанным с риторикой и реальностями «холодной войны») не выполнять данное обещание»<sup>6</sup>.

28. При этом тенденции, преобладавшие во время создания Организации Объединенных Наций, сводились к тому, что мир, возрождающийся из пепла последнего глобального конфликта, должен был представлять собой нечто новое и впервые иметь в своей основе набор основополагающих всеобщих и индивидуально ориентированных прав человека. Не случайно в преамбуле к Декларации и ее первых основных положениях часто говорится обо всех людях как обладателях прав человека и их всеобщем применении.

29. Это выглядело благородно, но при этом, по крайней мере в некоторых преимущественно западных государствах, наблюдалась скрытая обеспокоенность в отношении того, что отдельные права или признание групп несовместимы с индивидуальным и всеобщим характером этой новой мировоззренческой парадигмы. По мнению многих из них, особенно колониальных держав или новых государств с многочисленным иммигрантским или коренным населением, уделение внимания этническим, религиозным или языковым различиям поощрять не следовало. Напротив, ассимиляция меньшинств на протяжении большей части XX века часто рассматривалась в качестве весьма желательного результата.

30. Существовало также мнение, согласно которому права меньшинств эксплуатировались во время подъема нацизма, а использование концепции «национального меньшинства» в связи с утверждениями о плохом обращении с немецкими меньшинствами в соседних странах служило, по крайней мере отчасти, предлогом для оправдания экспансии Германии, приведшей ко Второй мировой войне. В конечном итоге, мнение, которое преобладало в Организации Объединенных Наций, заключалось в том, что в Декларации не должно содержаться конкретного упоминания о меньшинствах, с тем чтобы можно было решительно отмежеваться от того, что известно в качестве «договоров о меньшинствах» Лиги Наций. Вместе с тем это была неверная характеристика договоров о меньшинствах Лиги Наций:

«Эти договоры часто неверно представляются как документы, закрепляющие коллективные права, которые усугубили неизбежную нестабильность

<sup>6</sup> Johannes Morsink, «Cultural Genocide, the Universal Declaration, and Minority Rights», *Human Rights Quarterly*, Vol. 21, No. 4 (November 1999), p. 1010

межвоенного периода и, следовательно, стали одним из факторов, подготовивших почву для начала войны, если не непосредственной ее причиной. Как уже отмечали другие наблюдатели, многие из этих договоров о меньшинствах не ограничивались защитой меньшинств, а, скорее, стали первыми международными договорами по правам человека, поскольку распространяли запрет на дискриминацию или свободу выражения мнений и религии на всех жителей соответствующих государств, а не только на меньшинства. Большинство положений этих договоров носило индивидуалистический характер, опять же вопреки тому, как они обычно изображаются» (см. A/74/160, пункт 25).

31. Можно сказать, что в период Лиги Наций между двумя мировыми войнами было признано равенство, которое включало конкретную защиту особо уязвимых групп, как это следует из консультативного заключения Постоянной палаты международного правосудия по делу о школах для меньшинств в Албании в 1935 году:

«Основная идея договоров о защите меньшинств заключается в том, чтобы обеспечить определенным элементам, включенным в состав государства, население которого отличается от них по расе, языку и религии, возможность мирно жить рядом с этим населением и дружелюбно сотрудничать с ним, сохраняя при этом характеристики, отличающие их от большинства, и удовлетворяя вытекающие из этого особые потребности.

Для достижения этой цели два момента считались особенно необходимыми, и они стали предметом положений в этих договорах. Первый заключается в обеспечении того, чтобы граждане, принадлежащие к расовым, религиозным или языковым меньшинствам, были поставлены во всех отношениях в условия полного равенства с другими гражданами государства»<sup>7</sup>.

32. Это консультативное заключение стало, пожалуй, первым случаем появления концепции равенства, разработанной специально для расовых, религиозных или языковых меньшинств. Более чем парадоксально то, что договоры Лиги Наций о меньшинствах, которые были призваны обеспечить подлинное равенство между людьми, независимо от их расы, религии или языка, стали представляться в негативном свете и подвергаться критике как имеющие коллективный характер по своей сути и поддающиеся использованию в корыстных целях, а значит, не имеющие или практически не имеющие отношения к новому мировому порядку после Второй мировой войны.

33. Тем не менее, во время разработки проекта Всеобщей декларации прав человека некоторые государства настаивали на том, что в ней невозможно полностью обойти вниманием положение меньшинств, и поэтому в резолюцию Генеральной Ассамблеи о Международном билле о правах человека было включено обязательство, касающееся проведения Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств тщательного исследования по вопросу о меньшинствах, с тем чтобы Организация Объединенных Наций могла принять эффективные меры для защиты меньшинств (резолюция 217 С (III)).

34. При этом конечным результатом остается отсутствие каких-либо упоминаний о меньшинствах в самых ранних декларациях и договорах, таких как Устав Организации Объединенных Наций, Всеобщая декларация прав человека и Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, вплоть до принятия в 1960-х годах Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования Организации Объединенных Наций по вопросам образования,

<sup>7</sup> Minority Schools in Albania, Advisory Opinion, 1935 PCIJ Series A/B No. 64, paras. 48–50.

науки и культуры и Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>8</sup>.

35. Вместе с тем вопросы меньшинств не полностью оставались без внимания в Организации Объединенных Наций. Тщательное исследование по вопросу о меньшинствах, упомянутое в резолюции 217 С (III) Генеральной Ассамблеи, должна была провести Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в качестве главного вспомогательного органа бывшей Комиссии по правам человека. Однако к 1999 году упоминание о меньшинствах исчезло, и эта подкомиссия была переименована в Подкомиссию по поощрению и защите прав человека. При этом основными функциями этого «аналитического центра» Организации Объединенных Наций по-прежнему являлись «проведение исследований по вопросам прав человека, выработка рекомендаций относительно предотвращения дискриминации любого рода, касающейся прав человека и основных свобод, и защита расовых, национальных, религиозных и языковых меньшинств, а также выполнение любых других функций, которые могут быть на него возложены»<sup>9</sup>.

36. Таким образом, самые ранние документы и структуры Организации Объединенных Наций свидетельствовали о наличии разногласий или даже нежелании или отсутствии стремления заниматься вопросами меньшинств из-за разногласий и расхождений во мнениях между самими государствами-членами, в том числе:

а) между государствами, придерживавшимися сугубо индивидуалистического подхода к правам человека, которые не желали признавать права, связанные с какой-либо группой, и стремились полностью отказаться от подхода, основанного на договорах Лиги Наций о меньшинствах, и государствами, которые считали необходимым принять конкретные меры, признав системное неравенство, с которым сталкиваются многие меньшинства;

б) среди государств, которые рассматривали проводимые Организацией Объединенных Наций дебаты о правах меньшинств как часть конфронтации в рамках «холодной войны», многие западные демократические государства автоматически опасались, что Советский Союз и его союзники попытаются выдать себя за защитников угнетенных меньшинств и тем самым сделать обсуждение прав меньшинств орудием своих интересов. Поэтому они выступали против любых уступок уязвимым группам, таким как меньшинства, в ответ на то, что считалось использованием вопросов меньшинств Советским Союзом в политических целях и риском «балканизации» или дробления государств вследствие скрытого поощрения сепаратистских движений меньшинств;

в) между государствами, для идеологии которых была характерна твердая убежденность в ценности ассимиляции и в том, что для единства и стабильности страны также необходимо единство национального языка и культуры, и государствами, которые, напротив, были твердо убеждены на основании своего собственного национального опыта в том, что миру и стабильности зачастую лучше всего способствуют учет и отражение неоднородности состава населения государства (см. A/74/160, пункт 30).

<sup>8</sup> Статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах является не единственным договорным положением Организации Объединенных Наций, в котором говорится о меньшинствах. В статьях 17 d) и 30 Конвенции о правах ребенка также говорится о том, что дети из числа меньшинств обладают особыми правами, а в пункте 1 с) статьи 5 Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 года говорится о национальных меньшинствах.

<sup>9</sup> См. <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/sc/sub-commission>.

## **D. Эволюция всеобщих прав человека: группы разрешены, но некоторые более равны, чем другие**

37. Предположение о том, что не должно быть никаких ссылок на конкретные группы, изначально пронизывало универсалистическую и индивидуалистическую направленность Всеобщей декларации прав человека. Полезно понять не только первоначальную неспособность достичь согласия на включение в Декларацию положения о меньшинствах, но и — по крайней мере, первоначально — отсутствие упоминания о какой-либо другой группе как о чем-то заслуживающем особого внимания или упоминания. Коренные народы, лица африканского происхождения и инвалиды, как и меньшинства, в ней не упоминаются. Женщины упоминаются, но только в контексте «равноправия мужчин и женщин», а не как лица, имеющие отдельные или особые права как женщины (хотя имеется упоминание о материнстве).

38. Вместе с тем положение дел вскоре должно было существенно измениться в связи с признанием того, что, хотя все люди равны и имеют универсальное право на права человека, не все в равной степени лишены своих прав, а некоторые группы являются более уязвимыми и маргинализированными, чем другие, и поэтому имеют право на более пристальное внимание со стороны международного сообщества.

39. Борьба против апартеида, расизма и расовой дискриминации на юге Африки и в других районах, а также процесс деколонизации, набравший обороты с конца 1950-х годов, способствовали появлению «специальных процедур» Организации Объединенных Наций как инструмента защиты прав человека<sup>10</sup>, а также принятию в 1965 году первого основополагающего договора по правам человека — Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Хотя Конвенция сформулирована на индивидуалистической основе, в ней признается, что «некоторые расовые или этнические группы или лица» могут нуждаться в «особой защите», чтобы в равной степени использовать или осуществлять свои права человека и основные свободы, и что государства-участники должны «взять на себя обязательство безотлагательно всеми возможными способами проводить политику ликвидации всех форм расовой дискриминации и способствовать взаимопониманию между всеми расами». Другими словами, хотя все имеют равные права, некоторые «расы», возможно, являются более уязвимыми и нуждаются в особых усилиях в их отношении и внимании к их правам человека.

40. Последующие договоры, включая Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года и Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года, позволили продолжить процесс признания того, что, хотя носителями прав в международном праве являются отдельные лица, конкретные группы могут нуждаться в особом и целенаправленном внимании для обеспечения четкого формулирования и понимания обязательств в области прав человека<sup>11</sup>. Помимо их включения в эти два общих пакта дети (касающийся их договор был заключен в 1989 году), трудящиеся-мигранты и их

<sup>10</sup> Marc Limon and Hilary Power, *History of the United Nations Special Procedures Mechanism: Origins, Evolution and Reform* (Universal Rights Group, 2014). Можно ознакомиться на сайте [https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2015/02/URG\\_HUNSP\\_28.01.2015\\_spread.pdf](https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2015/02/URG_HUNSP_28.01.2015_spread.pdf).

<sup>11</sup> О большом количестве договоров Международной организации труда можно сказать, что они касаются стандартов в области прав человека. Наиболее уместным документом в данном отношении является Конвенция 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169).

семьи (1990 год) и инвалиды (2006 год) представляются группами, заслуживающими такого внимания. Упоминание о детях коренных народов или детях коренного происхождения впервые появилось в договорном документе Организации Объединенных Наций, которым является Конвенция о правах ребенка 1989 года.

41. В отличие от таких групп, как женщины, дети, беженцы, мигранты, инвалиды и другие, не существует ни одного договора, конкретно посвященного правам человека меньшинств несмотря на то, что меньшинства часто относятся к наиболее уязвимым и маргинализированным группам в мире.

42. Генеральная Ассамблея принимала более далеко идущие декларации не обязательного характера, поскольку в них особое внимание уделялось правам уязвимых групп, которые в некоторых случаях явно вышли за рамки запрета на упоминание коллективных прав в результате признания, например групповых прав коренных народов. К ним относятся Декларация о правах ребенка 1959 года, за которой последовали, в частности, Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 года (в которой было признано коллективное право на самоопределение народов, но еще не коренных народов), Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин 1967 года, Декларация о правах инвалидов 1975 года и затем имеющие актуальный характер Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 года, Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов 2007 года, Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах 2016 года и Декларация Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, 2018 года.

43. В институциональном плане Организация Объединенных Наций признала необходимость уделять особое внимание конкретным группам населения и их правам человека и выбирала определенные дни, недели, годы и десятилетия, посвящая их конкретным событиям или темам, для продвижения целей Организации, включая права человека. Десятилетия или годы, посвященные поощрению прав человека особо уязвимых или маргинализированных групп, охватывали следующие темы: борьба с расизмом и расовой дискриминацией (три десятилетия и два года); женщины (одно десятилетие и один год); инвалиды (одно десятилетие и один год); коренные народы (три десятилетия и один год); лица африканского происхождения (одно десятилетие и один год); беженцы (один год); дети (два года); пожилые люди (один год); борьба против рабства и его отмена (один год). Официально признаны дни и недели, посвященные женщинам и девочкам, ликвидации расовой дискриминации, памяти жертв рабства и трансатлантической работорговли, геноциду тутси в Руанде в 1994 году, солидарности с народами самоуправляющихся территорий, детскому труду, распространению информации об альбинизме, коренным народам мира, жертвам актов насилия на почве религии или убеждений, памяти о работорговле и ее отмене, лицам африканского происхождения, пожилым людям, палестинскому народу, инвалидам и мигрантам.

44. Архитектура прав человека и усилия Организации Объединенных Наций больше не ограничиваются общими индивидуальными правами. Ситуация развивается таким образом, что все чаще признается необходимость уделять дополнительное внимание группам, сталкивающимся с повышенным риском нарушения прав человека, и проработки связанных с этим вопросов. При этом огромное удивление вызывает отсутствие среди тех, кто подвергается наибольшему риску, одной группы — меньшинств, которые, соответственно, оставлены без внимания.

## **Е. Меньшинства в Организации Объединенных Наций: колеблющийся интерес и развитие событий**

45. В то время как права меньшинств в 1947 и 1948 годах были предметом интенсивных переговоров и дебатов в Организации Объединенных Наций, что даже потребовало принятия специальной резолюции одновременно с принятием Всеобщей декларации прав человека, вышеизложенное свидетельствует об общем нежелании напрямую упоминать меньшинства в любом дальнейшем документе, за исключением Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

46. В период после окончания Второй мировой войны и до распада Советского Союза множество факторов в совокупности отодвинули процесс дальнейшего развития прав человека меньшинств на второй план в глобальном масштабе по сравнению с большинством других групп, включая такие факторы, как разнотеления в отношении того, должны ли меньшинства быть субъектами прав, каким должен быть объем таких прав и кто может претендовать на них (см. A/74/160, пункты 24–26); наличие у государств явно ассимиляционных взглядов в отношении некоторых меньшинств и поэтому отсутствие у них желания уделять им внимание или прилагать дальнейшие усилия; озабоченность в период деколонизации по поводу зачастую искусственных границ, унаследованных от бывших колониальных держав, и последующие опасения в отношении фрагментации по этническим, религиозным или языковым причинам в Африке и Азии; борьба за влияние между конкурирующими блоками в период холодной войны; и даже статичность самой Организации Объединенных Наций как международной организации, состоящей из государств и представляющей в основном их интересы.

47. Однако ситуация существенно изменилась в благоприятном направлении в конце 1980-х — начале 1990-х годов в связи с возникшими в Организации Объединенных Наций и региональных организациях после окончания холодной войны озабоченностями в отношении роста мажоритарного национализма и резкого увеличения числа конфликтов с участием меньшинств, а также опасений по поводу дальнейшей фрагментации и дестабилизации в Европе и Центральной Азии, хотя и не только в этой части мира.

48. После окончания «холодной войны» 35 из 37 крупных вооруженных конфликтов, начиная с Северной Ирландии и кончая Мьянмой, имели внутренний характер и могли быть в той или иной форме связаны с этническими, религиозными или языковыми факторами, обычно отражая столкновения между группами меньшинства и большинства в территориальных границах вследствие реальных или предполагаемых претензий. Международное сообщество не могло игнорировать резкое увеличение числа конфликтов, гуманитарных кризисов и даже актов геноцида в отношении меньшинств в Боснии и Герцеговине, Руанде и других частях мира в период после окончания «холодной войны».

49. Таким образом, потрясения в конце 1980-х и начале 1990-х годов в Европе и других странах создали благоприятные условия для признания и рассмотрения прав меньшинств и обеспечения их защиты. Возможно, именно ужасы насильственных конфликтов и войн резко высветили необходимость обеспечения защиты меньшинств. Именно это привело к принятию множества мер и документов в Европе, таких как Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств и Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, которые были приняты Советом Европы в 1992 и 1994 годах соответственно, а также к принятию критериев для вступления стран в Европейский союз, которые включали «стабильность институтов, гарантирующих демократию, верховенство права, права человека, уважение и защиту меньшинств». Поражали та



важность и значимость, которые саммит Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1992 года, состоявшийся в Хельсинки, придал правам меньшинств и механизмам реагирования на их жалобы, а значит, и предотвращению конфликтов. Кульминацией Хельсинкского саммита стало, в частности, утверждение мандата Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств в качестве механизма раннего предупреждения и предотвращения конфликтов «в отношении напряженности, связанной с вопросами национальных меньшинств, которая может перерасти в конфликт в регионе ОБСЕ, влияющий на мир, стабильность или отношения между государствами-участниками»<sup>12</sup>.

50. В Организации Объединенных Наций те же факторы привели к возрождению интереса к вопросам прав меньшинств, особенно в связи с предотвращением конфликтов, что побудило Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите меньшинств пригласить в 1990 году ее норвежского эксперта Асбьёрна Эйде для проведения исследования о возможных путях и средствах облегчения мирного и конструктивного решения проблем, связанных с меньшинствами (E/CN.4/Sub.2/1993/34). Это исследование в конечном итоге привело к созданию Рабочей группы по меньшинствам<sup>13</sup>, председателем которой он являлся в период 1995–2004 годов, для изучения путей и средств эффективного поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, в том виде, в каком они провозглашены в Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Рабочая группа была заменена в 2007 году Форумом Организации Объединенных Наций по вопросам меньшинств, который был учрежден Советом по правам человека в его резолюции 6/15. Кроме того, именно в конце эпохи уделения международного внимания меньшинствам и их интересам и после завершения деятельности Рабочей группы в 2005 году Комиссия по правам человека в своей резолюции 2005/79 установила мандат тогдашнего Независимого эксперта по вопросам меньшинств и запустила Программу Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) по набору стажеров из числа представителей меньшинств для правозащитников и защитников прав меньшинств, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам<sup>14</sup>.

51. Поэтому 1990-е годы и начало 2000-х годов стали своего рода наивысшей точкой в деле признания и учета прав меньшинств в Организации Объединенных Наций и признания необходимости решения проблем, связанных с жалобами меньшинств или их использованием в корыстных целях, которые играют столь заметную роль во многих мировых конфликтах. В то время эти достижения были значительными и заслуживали внимания, но уже появились признаки

<sup>12</sup> См. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, Декларация Хельсинкской встречи на высшем уровне, пункт 23.

<sup>13</sup> При этом Рабочая группа была охарактеризована как «орган, находящийся на самом низком уровне иерархии органов Организации Объединенных Наций», см. Kathryn Ramsay and Chris Chapman, “Two campaigns to strengthen United Nations mechanisms on minority rights”, *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 18, No. 2 (January 2011), p. 185.

<sup>14</sup> См. также Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation* (New York and Geneva, 2010), available at <https://www.ohchr.org/en/publications/special-issue-publications/minority-rights-international-standards-and-guidance>; см. также ориентировочную записку Генерального секретаря 2013 года по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств, с которой можно ознакомиться по адресу: <https://www.ohchr.org/documents/Issues/Minorities/GuidanceNoteRacialDiscriminationMinorities.pdf>.

того, что в работе по этому вопросу не учитываются другие крупные события в области прав человека, произошедшие за последние двадцать лет и затрагивающие наиболее уязвимые группы населения.

## **Е. Ослабление внимания и интереса к вопросам и правам меньшинств в Организации Объединенных Наций**

52. В результате ослабления идеологической напряженности, обусловленной «холодной войной» и конфликтами в конце двадцатого века, а также достижения многочисленных компромиссов для предотвращения насильственных конфликтов, связанных с меньшинствами, международное сообщество стало в меньшей степени уделять внимание меньшинствам и заниматься их проблемами. В то же время наблюдалось стремление к укреплению механизмов Организации Объединенных Наций для защиты прав человека, чему в немалой степени способствовали Венская декларация и Программа действий, принятые на Всемирной конференции по правам человека в 1993 году, участники которой попытались сплотить международное сообщество, с тем чтобы оно приложило больше усилий для соблюдения, защиты и поощрения прав человека. В Венской декларации и Программе действий также было уделено повышенное внимание правам женщин, детей и коренных народов и содержался призыв к искоренению гендерного насилия, прекращению жестокого обращения с меньшинствами и устранению других препятствий на пути осуществления прав человека для всех.

53. Влияние усилий по обеспечению соблюдения, защиты и поощрения прав человека в первые два десятилетия XXI века было заметным, хотя и в гораздо меньшей степени для меньшинств, чем для других уязвимых или маргинализированных групп. Как отмечалось ранее, значительное число таких групп (например, беженцы, мигранты, женщины, дети и инвалиды) в настоящее время имеют права, разработанные в договорах, имеющих обязательный характер, и защищенные юридически такими договорами, в то время как у меньшинств их нет. У большинства тех же уязвимых или маргинализированных групп есть дни, недели или десятилетия, которые официально отмечаются Организацией Объединенных Наций. У меньшинств их опять же нет.

54. Меньшинства по сравнению с другими группами также сталкиваются с трудностями в плане продвижения своих мнений и обеспечения учета их интересов в Организации Объединенных Наций и не получают поддержки со стороны сильных альянсов международных и национальных неправительственных организаций (НПО) и правительств, которые существуют для детей, женщин, коренных народов и лиц африканского происхождения. Отсутствие фонда добровольных взносов ограничивает возможности оказания финансовой поддержки представителям меньшинств для участия в заседаниях Организации Объединенных Наций, которая доступна для других групп, и не позволяет меньшинствам мобилизовать активистов из местных НПО с опытом работы в системе Организации Объединенных Наций, которые регулярно посещают заседания и являются мощной лоббистской группой, как это наблюдается в случае многих других групп<sup>15</sup>. Поэтому не вызывает удивления то, что меньшинствам трудно продвигать свои мнения и добиваться учета их интересов. Поэтому не случайно, что дольше всего находится на рассмотрении заявление о признании официального статуса при Комитете по неправительственным организациям Экономического и Социального Совета, поданное Международной сетью солидарности далитов,

<sup>15</sup> См. Ramsay and Chapman, "Two campaigns", p. 186.

которая занимается правами далитских меньшинств. Рассмотрение заявления откладывалось в течение 15 лет с момента первой его подачи в 2007 году.

55. Особая уязвимость других групп, которые в прошлом игнорировались, таких как лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы, трансгендеры и интерсексуалы, все чаще признается и рассматривается в Организации Объединенных Наций. В частности, в 2013 году под руководством УВКПЧ была запущена глобальная информационная кампания «Свободные и равные», направленная на поощрение равных прав и справедливого обращения с лесбиянками, гомосексуалистами, бисексуалами, трансгендерами и интерсексуалами посредством проведения национальных кампаний и мероприятий с участием страновых групп Организации Объединенных Наций по всему миру. В 2017 году УВКПЧ опубликовало документ под названием «Стандарты поведения для делового сообщества: борьба с дискриминацией в отношении лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов» в качестве набора глобальных стандартов для оказания помощи деловым кругам в борьбе с дискриминацией<sup>16</sup>. В 2019 году оно также запустило программу стипендий для лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов и электронный курс по правам человека лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов для сотрудников Организации Объединенных Наций, государственных чиновников, организаций гражданского общества, национальных правозащитных учреждений и других заинтересованных сторон.

56. Одними из немногих позитивных событий для меньшинств в Организации Объединенных Наций в последние годы стали разработка инструментария УВКПЧ #Faith4Rights, в котором отмечается крайне частое использование религиозных и других меньшинств в качестве объектов для разжигания ненависти и подчеркивается важность защиты их прав<sup>17</sup>, а также создание сети Организации Объединенных Наций по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств<sup>18</sup> в 2012 году по инициативе тогдашнего Генерального секретаря Пан Ги Муна для расширения диалога и сотрудничества между соответствующими департаментами, учреждениями, программами и фондами Организации Объединенных Наций, публикация в 2013 году ориентационной записки Генерального секретаря по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств<sup>19</sup> и организация региональных форумов меньшинств с 2019 года по инициативе Специального докладчика по вопросам меньшинств при поддержке нескольких государств — членов Организации Объединенных Наций и Института Тома Лантоса<sup>20</sup>. Эта сеть пока не привела к какому-либо крупному институциональному сдвигу в области защиты прав человека меньшинств и фактически бездействовала в течение нескольких лет до 2019 года<sup>21</sup>. Проведение региональных

<sup>16</sup> Можно ознакомиться по адресу: <https://www.unfe.org/wp-content/uploads/2017/09/UN-Standards-of-Conduct.pdf>.

<sup>17</sup> См. <https://www.ohchr.org/en/faith-for-rights/faith4rights-toolkit>.

<sup>18</sup> Сеть, деятельность которой координируется УВКПЧ, объединяет более 20 департаментов, учреждений, программ и фондов Организации Объединенных Наций.

<sup>19</sup> См. <https://www.ohchr.org/documents/Issues/Minorities/GuidanceNoteRacialDiscriminationMinorities.pdf>.

<sup>20</sup> См. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues/regional-forums-minority-issues>.

<sup>21</sup> Деятельность сети в последние несколько лет была вновь активизирована, что нашло свое отражение в принятии в 2020 году плана работы сети на период 2021–2025 годов (можно ознакомиться на сайте [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Minorities/UN\\_Network\\_Racial\\_Discrimination\\_Protection\\_Minorities\\_Workplan2021.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Minorities/UN_Network_Racial_Discrimination_Protection_Minorities_Workplan2021.pdf)); составлении контрольного списка для укрепления работы Организации Объединенных Наций на страновом уровне по борьбе с расовой дискриминацией и продвижению прав меньшинств (можно ознакомиться на сайте <https://www.ohchr.org/Documents/>).

форумов меньшинств является инициативой Специального докладчика в качестве независимого эксперта и пока не является официальным видом деятельности Организации Объединенных Наций или УВКПЧ.

57. И наконец, в 2013 году в ориентационной записке Генерального секретаря по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств содержались призыв к учету прав меньшинств во всех основных направлениях и видах деятельности Организации Объединенных Наций и рекомендация о том, чтобы Организация Объединенных Наций учитывала борьбу с дискриминацией и права меньшинств в работе системы Организации Объединенных Наций на глобальном, региональном и страновом уровнях, в том числе через координационные механизмы. Однако этого не произошло.

58. В целом, в период после 2005 года проблемам меньшинств в Организации Объединенных Наций не уделялось должного внимания. О предположительно усиливающемся нежелании или отсутствии стремления заниматься вопросами меньшинств и правами человека меньшинств свидетельствуют два момента: во-первых, отсутствие дальнейшей интеграции или учета прав меньшинств в работе системы Организации Объединенных Наций, а во-вторых, все чаще наблюдающиеся «случаи исчезновения»: ссылки на меньшинства часто полностью исключаются или заменяются завуалированными ссылками на общины или народ или же региональными или географическими обозначениями. Такие исключения не являются незначительными, поскольку, например, общины в отличие от меньшинств не являются обладателями прав человека в международном праве. Более того, такие исключения служат интересам государств, которые предпочитают отвлекать внимание от проблем своих меньшинств, отрицая существование или присутствие меньшинств и их права человека и не допуская привлечения внимания международного сообщества.

59. Главный вывод, который следует из этих наблюдений, заключается в том, что то, что происходит в Организации Объединенных Наций в отношении вопросов меньшинств и защиты их прав, является регрессом, а не просто стагнацией.

## **G. Меньшинства остаются без внимания в Организации Объединенных Наций: отсутствие учета и интеграции прав меньшинств**

60. Большинство маргинализированных и уязвимых групп все чаще получают признание в рамках проведения официальных дней, годов и даже десятилетий Организации Объединенных Наций, а также осуществления конкретных программ действий и инициатив, включая финансирование и значительное кадровое обеспечение, и в большинстве случаев это приводило к разработке договоров, имеющих обязательную юридическую силу. В случае с меньшинствами этого не наблюдалось.

61. Для таких групп, как коренные народы, лица африканского происхождения, женщины и дети, были созданы и начали функционировать постоянные форумы Организации Объединенных Наций, она провозглашает десятилетия, официально посвященные этим группам, а для их деятельности создаются фонды

---

[Issues/Minorities/AnnotatedChecklist.pdf](#)); и проведении ряда мероприятий, посвященных, в частности, тридцатой годовщине принятия Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (см. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-02/Calendar-30th-Anniversary-1992-UN-Minorities-Declaration.pdf>).

добровольных взносов. Например, постоянные форумы для первых двух групп, которые имеют схожий опыт в плане экономической, социальной, культурной и политической маргинализации, проводятся в течение нескольких недель в году, имеют руководящие органы, состоящие из избранных представителей коренных народов и лиц африканского происхождения из всех регионов, и получают значительную финансовую и институциональную поддержку со стороны Организации Объединенных Наций и через фонды добровольных взносов. Десятилетия, провозглашенные Организацией Объединенных Наций, а также ее резолюции, направленные на расширение их участия в работе органов Организации Объединенных Наций, помогали этим группам привлекать внимание к их нуждам. Фонды добровольных взносов существуют также для беженцев, жертв пыток, женщин, людей с ограниченными возможностями и т. д. Для людей с ограниченными возможностями также были созданы специальный договор, процесс реализации, рабочая группа и т. д. Другими словами, существует множество структур, комиссий, добровольных фондов, программ и инициатив Организации Объединенных Наций, число которых слишком велико, чтобы их перечислять, и которые касаются таких групп, как коренные народы<sup>22</sup>, лица африканского происхождения<sup>23</sup>, дети<sup>24</sup>, женщины<sup>25</sup> и беженцы<sup>26</sup>. Меньшинства не извлекли никаких преимуществ из таких значительных событий. Степень, в которой вопросы, касающиеся интересов меньшинств, не учитываются или игнорируются, а в некоторых случаях преднамеренно исключаются, по-прежнему вызывает тревогу и с трудом согласуется с принципами равного уважения прав человека для всех. Как указывается в одном из материалов, представленных Специальному докладчику, в Организации Объединенных Наций есть только одно пространство, специально предназначенное для диалога по правам меньшинств, но только в течение двух дней — это Форум по вопросам меньшинств.

62. Несмотря на усилия членов бывшей Рабочей группы по меньшинствам и рекомендацию Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, принятую в 2003 году<sup>27</sup>, две важные инициативы, рекомендованные Комиссией по правам человека и касающиеся создания в Организации Объединенных Наций фонда добровольных взносов для деятельности, связанной с меньшинствами, и провозглашения международного года меньшинств в мире с последующим десятилетием<sup>28</sup>, не были одобрены Комиссией. Почти 20 лет спустя в осуществлении этих инициатив так и не было достигнуто никакого прогресса, в то время как фонды добровольных взносов были созданы для многих других групп (коренных народов, лиц африканского происхождения и т. д.), при том, что первоначальные предложения о создании этих фондов появились гораздо позже, и несмотря на предпринимавшиеся в последнее время усилия, которые в конечном итоге могли бы привести к созданию таких фондов. При этом, как представляется, существует мнение, что в институциональном плане Организация Объединенных Наций не сможет продвинуться вперед из-за негативной позиции некоторых ключевых и влиятельных государств-членов и отсутствия консенсуса в Генеральной Ассамблее или, по крайней мере, среди большинства государств-членов<sup>29</sup>.

<sup>22</sup> См. [www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/about-us.html](http://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/about-us.html).

<sup>23</sup> См. [www.ohchr.org/en/racism/international-decade-african-descent](http://www.ohchr.org/en/racism/international-decade-african-descent).

<sup>24</sup> См. [www.un.org/en/global-issues/children](http://www.un.org/en/global-issues/children).

<sup>25</sup> См. [www.unwomen.org/en/about-us/about-un-women](http://www.unwomen.org/en/about-us/about-un-women).

<sup>26</sup> См. [www.unhcr.org/](http://www.unhcr.org/).

<sup>27</sup> См. резолюцию Подкомиссии 2003/23, пункт 15. Можно ознакомиться по адресу: [www.refworld.org/pdfid/416409524.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/416409524.pdf).

<sup>28</sup> См. E/CN.4/2004/2, глава 13.

<sup>29</sup> См. J. Packer and E. Friberg (Minority Rights Group International), "Genocide and Minorities: Preventing the Preventable" (London, 2004). «[Некоторые государства] считают, что

63. В области предотвращения конфликтов, в которой в 1990-х и начале 2000-х годов был обеспечен значительный импульс для дальнейшей разработки инициатив по признанию и защите прав меньшинств, вопросы меньшинств, как представляется, были в значительной степени «выведены» из сферы большей части усилий Организации Объединенных Наций, как это отмечает Специальный докладчик в своем докладе 2022 года о предотвращении конфликтов путем защиты прав меньшинств<sup>30</sup>. В том, что касается Организации Объединенных Наций, то в Резервной группе старших посредников нет профессионального сотрудника, обладающего всеобъемлющим опытом в области прав меньшинств. Хотя Группа, несомненно, затрагивает вопросы прав меньшинств в своей работе, официально назначенного координатора в этой области по-прежнему не имеется. Более того, ни в информационном бюллетене на 2022 год, ни в открытом объявлении о приеме заявок на 2023 год не упоминаются права человека меньшинств несмотря на то, что большинство конфликтов в мире связаны с недовольством меньшинств или использованием их требований в корыстных интересах. Даже в главном документе Департамента по политическим вопросам и вопросам миростроительства, содержащем обзор подхода Организации Объединенных Наций к предотвращению конфликтов и превентивной дипломатии, меньшинства не упоминаются<sup>31</sup>.

64. Создается впечатление, что в деятельности Организации Объединенных Наций меньшинствам уделяется все меньше внимания вопреки содержащемуся в Целях в области устойчивого развития заявлению о том, что «никто не должен быть забыт», и рекомендациям, содержащимся в ориентационной записке Генерального секретаря 2013 года об учете и интеграции прав меньшинств во всех основных направлениях деятельности Организации Объединенных Наций и в работе системы Организации Объединенных Наций на глобальном, региональном и страновом уровнях. Как отметил Специальный докладчик в своем докладе Генеральной Ассамблее в 2021 году о меньшинствах, равном участии, социальном и экономическом развитии и Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года<sup>32</sup>, меньшинства были не просто оставлены в стороне, они были намеренно исключены.

65. Хотя уязвимость и маргинализация, с которыми сталкиваются меньшинства, часто упоминались в ходе первоначальных обсуждений, а в ходе дискуссий в Рабочей группе открытого состава по Целям в области устойчивого развития была предложена конкретная цель (10.5) «расширение прав и возможностей и содействие социальной и экономической интеграции бедных, маргинализированных и находящихся в уязвимом положении людей, включая коренные народы, женщин, меньшинства, мигрантов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, пожилых людей, детей и молодежь», в конечном итоге упоминание меньшинств было полностью удалено из текста Целей. В своем докладе за 2021 год Специальный докладчик заявил следующее:

---

осуществление прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, может разжечь конфликты, и что лучший способ сохранить единство — это подавлять самобытность меньшинств, ограничивать их участие и надеяться, что их голоса утихнут по мере того, как они будут поглощены или подавлены большинством». Напротив, авторы считают, что это, скорее, может привести к росту недовольства и конфликтов.

<sup>30</sup> См. A/HRC/49/46, пункт 73.

<sup>31</sup> См. Department of Political Affairs, “United Nations Conflict Prevention and Preventive Diplomacy in Action: An overview of the role, approach and tools of the United Nations and its partners in preventing violent conflict”, можно ознакомиться по адресу [https://dppa.un.org/sites/default/files/booklet\\_200618\\_fin\\_scrn.pdf](https://dppa.un.org/sites/default/files/booklet_200618_fin_scrn.pdf).

<sup>32</sup> A/76/162.



«На данном этапе обязательство «никто не должен быть забыт» будет возвращено в обратном направлении, и произойдет прямо противоположное: меньшинства будут исключены. Хотя в пункте 23 Повестки дня на период до 2030 года указаны уязвимые группы населения, которым в соответствии с ней должны быть предоставлены права и возможности, меньшинства были преднамеренно исключены из ранних вариантов перечня «тех, кто был забыт» без каких-либо объяснений, в то время как все остальные группы были в нем сохранены. Таким образом, начался процесс, который, как это ни парадоксально, можно охарактеризовать как дискриминационное исключение меньшинств из стратегий по достижению Целей в области устойчивого развития».

66. Вышеизложенное указывает на намеренное исключение, а не простое опущение меньшинств при определении уязвимых групп в Организации Объединенных Наций. Это также не вызывает удивления, поскольку такое же «исключение» все чаще наблюдается и в других аспектах работы Организации Объединенных Наций.

67. Так, например, Межправительственная рабочая группа открытого состава по транснациональным корпорациям и другим предприятиям в аспекте прав человека, несмотря на призывы к обратному, вновь не включила меньшинства в свой проект договора о предпринимательской деятельности и правах человека и предпочла вместо этого в ряде положений упомянуть «женщин, детей, инвалидов, коренные народы, мигрантов, беженцев, внутренне перемещенных лиц и защищенные группы населения, находящиеся под оккупацией или в зонах конфликта» и т. д.<sup>33</sup>.

68. В этой же области в недавно принятой «дорожной карте» на следующее десятилетие по Руководящим принципам предпринимательской деятельности в аспекте прав человека<sup>34</sup> неоднократно упоминаются те, кто может подвергаться повышенному риску уязвимости, например женщины; лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы, трансгендеры и интерсексуалы; дети; инвалиды; коренные народы; лица африканского происхождения; мигранты; и трудящиеся-беженцы. Меньшинства в ней так и не упоминаются. Это также не является опущением: меньшинства упоминались в ранних проектах, и упоминания о них были удалены, при этом показательно то, что в более поздние проекты были включены новые уязвимые группы.

69. Информация, собранная Специальным докладчиком, указывает на другие области в Организации Объединенных Наций, в которых сотрудники Организации Объединенных Наций не проявляют интереса к правам меньшинств, неправильно воспринимают их и даже предположительно противятся обеспечению их защиты. Во время проведения региональных форумов в рамках своего мандата в различных частях мира Специальный докладчик был проинформирован местными организациями гражданского общества и лицами, принадлежащими к меньшинствам, о многочисленных случаях, когда сотрудники страновых миссий и полевых операций Организации Объединенных Наций игнорировали проблемы меньшинств или вообще отрицали их существование. Они включали отказ от сотрудничества по вопросам меньшинств потому, что конкретная группа либо не рассматривалась сотрудниками Организации Объединенных Наций как меньшинство, либо потому, что претензии меньшинств считались слишком политически чувствительными или сложными для официального рассмотрения.

<sup>33</sup> См. статью 6 4) с), с которой можно ознакомиться на сайте [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/LBI3rdDRAFT.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/LBI3rdDRAFT.pdf).

<sup>34</sup> Можно ознакомиться на сайте [www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/ungps10plusroadmap.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/ungps10plusroadmap.pdf).



Для примера Специальному докладчику было сообщено, что тыграйцы в Эфиопии и мусульмане-шииты в Йемене не могут считаться меньшинствами. Другие случаи связаны с африкаанс в Южной Африке, бедуинами и арабами в Израиле и берберами в Тунисе.

#### IV. Выводы и рекомендации

70. Несмотря на призыв Генерального секретаря к учету и интеграции прав меньшинств, содержащийся в его ориентационной записке 2013 года, работа в Организации Объединенных Наций в этом направлении была практически полностью провалена, в то время как в деле актуализации борьбы с расовой дискриминацией был достигнут значительный прогресс.

71. Специальный докладчик настоятельно призывает Совет по правам человека инициировать проведение исследования по вопросу о том, как усилить защиту прав меньшинств, в том числе посредством разработки нового договора Организации Объединенных Наций, и как воплотить в жизнь озвученный в 2013 году призыв Генерального секретаря учитывать права меньшинств и интегрировать их во все компоненты и виды деятельности Организации Объединенных Наций, а также настоятельно рекомендует системе Организации Объединенных Наций возобновить и обеспечить интеграцию прав меньшинств в свою работу на глобальном, региональном и страновом уровнях. Во многих материалах, представленных Специальному докладчику, и даже рекомендациях, вынесенных на региональных форумах и Форуме по вопросам меньшинств, содержались призывы к Организации Объединенных Наций начать процесс разработки такого договора в качестве законной области международного сотрудничества в условиях, когда наблюдается регресс в обеспечении международной защиты прав меньшинств.

72. Специальный докладчик рекомендует учреждениям и структурам Организации Объединенных Наций, особенно УВКПЧ и Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), также подготовить стратегические планы по учету и интеграции прав меньшинств в свою работу. Учреждениям Организации Объединенных Наций следует уделять приоритетное внимание включению представителей меньшинств в свой персонал, особенно в странах и регионах, где меньшинства и проблемы меньшинств занимают видное место.

73. Специальный докладчик призывает подготовить и провозгласить на Генеральной Ассамблее посвященные этому международный год или десятилетие.

74. Специальный докладчик считает, что документы и мероприятия, связанные с Целями в области устойчивого развития, должны постоянно пересматриваться и обновляться, чтобы не оставить без внимания наиболее маргинализированные и уязвимые слои населения мира. Это означает, например, что Организация Объединенных Наций должна дать указания в отношении подготовки добровольных национальных обзоров для включения в них специального раздела о прогрессе, достигнутом в усилиях по реализации цели «никто не забыт», касающихся меньшинств.

75. Специальный докладчик также подтверждает рекомендации, которые он вынес в своем докладе Совету по правам человека о меньшинствах и

конфликтах<sup>35</sup>. Это должно включать, помимо учета и интеграции прав меньшинств, проведение соответствующей учебной подготовки по правам меньшинств, охватывающей способы, с помощью которых осуществление этих прав может стать ценным инструментом предотвращения и разрешения конфликтов<sup>36</sup>, с целью обеспечения постоянного наличия собственных специалистов по вопросам меньшинств в учреждениях и департаментах Организации Объединенных Наций, работающих над предотвращением и разрешением конфликтов, например в Департаменте по политическим вопросам и миростроительству и ПРООН<sup>37</sup>. Он также предлагает Организации Объединенных Наций использовать практику других организаций, таких как Управление Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, которое выступает в качестве механизма «раннего предупреждения» и, при необходимости, «ранних действий», проводя превентивную, «тихую» дипломатию и предлагая решения, основанные на широком понимании подходов к различным ситуациям. С учетом тесной связи между внутренними конфликтами и «обеспечением большей политической автономии [зачастую] для какой-либо группы этнического меньшинства», такие меры, как внутреннее самоопределение, признание коренных народов и другие формы политической автономии и субнационального управления, должны быть частью набора инструментов для предотвращения конфликтов, которые «могут помочь защитить права и интересы как групп меньшинств, так и большинства... тем самым снижая риск насильственного конфликта»<sup>38</sup>.

76. С учетом той жизненно важной роли, которую организации гражданского общества и представители меньшинств играют в деле защиты и поощрения прав человека меньшинств, Специальный докладчик рекомендует УВКПЧ возобновить процесс представления и принятия резолюции о создании фонда добровольных взносов Организации Объединенных Наций для финансовой поддержки деятельности, связанной с меньшинствами, включая участие организаций гражданского общества меньшинств в работе Организации Объединенных Наций, по аналогии с фондами, существующими для большинства других групп, таких как дети, женщины, коренные народы, лица африканского происхождения и другие.

77. Специальный докладчик настоятельно призывает Генеральную Ассамблею принять резолюцию о расширении участия представителей и учреждений меньшинств в заседаниях соответствующих органов Организации Объединенных Наций по затрагивающим их вопросам на основе прецедентной резолюции по коренным народам и также включить в нее положения, касающиеся проведения консультаций с группами меньшинств, подготовки доклада Генерального секретаря, а также организации всемирной конференции Организации Объединенных Наций по правам лиц, принадлежащих к меньшинствам.

78. Специальный докладчик также выражает согласие с идеей и рекомендует создать постоянный форум для меньшинств с целью дальнейшего расширения возможностей Организации Объединенных Наций по эффективному решению проблем меньшинств в соответствии с прецедентами других постоянных форумов. Такой новый форум должен состоять из

<sup>35</sup> [A/HRC/49/46](#).

<sup>36</sup> Там же, пункт 73.

<sup>37</sup> Там же, пункт 95.

<sup>38</sup> Материал, представленный Лихтенштейном Специальному докладчику для его тематического доклада «Место прав человека меньшинств в учреждениях, структурах и инициативах Организации Объединенных Наций».

представителей групп меньшинств с учетом разнообразия, регионального баланса и гендерного паритета, которые будут выступать в личном качестве экспертов. Постоянный форум должен собираться на ротационной основе в штаб-квартире Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, чтобы координировать работу с механизмами Организации Объединенных Наций по вопросам прав человека и безопасности.

79. Специальный докладчик считает, что до тех пор, пока не будет создан постоянный форум для меньшинств, время, отводимое для обеспечения присутствия, выражения мнений и обеспечения зримости меньшинств, не может ограничиваться двумя днями в году в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Он рекомендует проводить заседания форума на региональном уровне на ротационной основе в дополнение к ежегодному Форуму по вопросам меньшинств и оформить их официально, в том числе путем выделения ресурсов для проведения таких региональных форумов в личностном формате.

---