



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
17 July 2024  
Russian  
Original: English

---

## Семьдесят девятая сессия

Пункт 71 b) предварительной повестки дня\*

**Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод**

### **Институциональные механизмы, способствующие эффективному участию меньшинств в интересах создания многообразных и инклюзивных обществ**

#### **Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств Николя Левра в соответствии с резолюцией 2005/79 Комиссии по правам человека.

---

\* [A/79/150](#).



## Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств Николя Левра

### *Резюме*

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросам меньшинств приводит свои соображения и рекомендации относительно институциональных механизмов государств, с тем чтобы улучшить содействие эффективному участию меньшинств в интересах создания многообразных и инклюзивных обществ. Кроме того, институциональные механизмы государств являются одним из важнейших факторов, влияющих на судьбу меньшинств, поскольку права меньшинств, включая их право на эффективное участие в процессах принятия решений, могут быть полностью реализованы именно на национальном уровне в соответствии с пунктом 3 статьи 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, 1992 года (резолюция [47/135](#) Генеральной Ассамблеи, приложение). Настоящий доклад содержит анализ того, как институциональные механизмы государств способствуют реализации прав меньшинств сегодня, и рекомендации по улучшению таких механизмов.

Специальный докладчик подводит также итоги своих страновых визитов, рассылки сообщений и других предусмотренных мандатом мероприятий в 2023 и 2024 годах с акцентом на деятельность, осуществленную с момента его назначения 1 ноября 2023 года.

## I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросам меньшинств Николя Левра во исполнение его мандата, определенного в резолюции 2005/79 Комиссии по правам человека и в резолюции 52/5 Совета по правам человека. В докладе он подводит итоги своей деятельности в 2023 и 2024 годах с момента своего назначения 1 ноября 2023 года, а в тематической части приводит соображения и рекомендации по совершенствованию институциональных механизмов, способствующих эффективному участию меньшинств в интересах создания многообразных и инклюзивных обществ, в разделах, посвященных а) причинам для изучения государственных институциональных механизмов, затрагивающих вопросы меньшинств; б) значимости эффективного участия лиц, принадлежащих к меньшинствам, в процессах принятия решений; в) вопросам меньшинств, выходящим за рамки прав человека; г) основополагающим факторам, способствующим созданию институциональных механизмов с учетом интересов меньшинств; д) пяти способам реализации прав меньшинств на национальном уровне как при эффективном участии лиц, принадлежащих к меньшинствам, так и без него; е) эффективному участию лиц, принадлежащих к меньшинствам, через специальные институциональные механизмы; ж) эффективному участию лиц, принадлежащих к меньшинствам, через общие институциональные механизмы; з) самоуправлению (автономии); и) осуществлению прав меньшинств и ориентированных на них стратегий. Заключительный раздел содержит предварительные выводы и рекомендации.

## II. Деятельность Специального докладчика в 2023 и 2024 годах

2. Специальный докладчик хотел бы обратить внимание Генеральной Ассамблеи на веб-страницу, посвященную мандату по вопросам меньшинств, где представлена общая информация о деятельности, связанной с этим мандатом, включая сообщения, заявления для прессы, публичные выступления, информацию о страновых визитах и тематические доклады<sup>1</sup>. Обзор деятельности бывшего мандатария Фернана де Варена за период с 1 января по 31 октября 2023 года, а также деятельности нынешнего мандатария за период с ноября по декабрь 2023 года приводится в докладе, представленном Совету по правам человека на его пятьдесят пятой сессии (A/HRC/55/51). Мандат нынешнего Специального докладчика в порядке исключения начал действовать 1 ноября 2023 года по истечении срока полномочий его предшественника, продленного Советом по правам человека на три месяца.

3. С момента вступления в должность Специальный докладчик принял участие в целом ряде мероприятий, направленных на поощрение прав человека меньшинств и повышение осведомленности о них. В их числе — поездка в Нью-Йорк в июне 2024 года, в ходе которой он встретился с представителями нескольких государств-членов из разных регионов, членами гражданского общества и должностными лицами Организации Объединенных Наций и выступил за включение вопросов меньшинств в программу Саммита будущего и Пакт во имя будущего. Кроме того, он лично или в онлайн-режиме присутствовал и выступал на десятках конференций и участвовал в других мероприятиях по повышению осведомленности, в частности в семинарах со стипендиатами, студен-

<sup>1</sup> URL: [www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx).

тами и молодежью из числа меньшинств, а также давал интервью средствам массовой информации.

4. С 15 по 18 февраля 2024 года Специальный докладчик находился в Стамбуле (Турция), где посетил организованное Европейской группой по правам меньшинств мероприятие, посвященное сохранению и развитию родных языков в стране. 20 марта Специальный докладчик выступил с видеообращением на параллельном мероприятии Комиссии по положению женщин, организованном структурами «Коптская солидарность» и «Джубили кэмпэйн». Основное внимание на мероприятии уделялось восполнению пробелов в системах социальной защиты женщин из числа меньшинств. 13 мая 2024 года Специальный докладчик совместно с Постоянным представительством Мальты при Организации Объединенных Наций организовал мероприятие на тему «Строительство мира: роль молодежи из числа меньшинств в усилиях по предотвращению конфликтов и проведении инклюзивной социально-экономической политики». Мероприятие было направлено на устранение существующих пробелов в подходах к предотвращению конфликтов путем задействования потенциала молодых людей из групп меньшинств в интересах социально-экономического развития и предотвращения конфликтов. Помимо прочих мероприятий и семинаров, Специальный докладчик выступил с лекциями в ходе конференции Академии прав меньшинств, организованной Фондом Гранта Динка в Стамбуле (Турция) с 7 по 9 июня; он также принял участие в конференции на тему «Защита образования на языках меньшинств и укрепление языковых прав — как добиться прогресса?», организованной Европейской сетью языкового равенства в Барселоне (Испания) 14 и 15 июня, и выступил на ней с докладом, выступил с основным докладом перед участниками летней программы «Защита меньшинств в Европе», организованной Институтом защиты прав меньшинств в Будапеште 8 июля, выступил с докладом перед участниками летней программы «Права меньшинств в глобальном масштабе 2024», организованной Институтом Тома Лантоса в Будапеште 9 июля, и выступил с докладом перед участниками летней программы Института прав меньшинств «Юрак» в Больцано/Боцене (Италия) 12 июля.

## **А. Страновые визиты**

5. В период с 9 по 20 октября 2023 года предыдущий Специальный докладчик посетил с официальным визитом Таджикистан. В марте 2024 года нынешний Специальный докладчик представил доклад о визите своего предшественника ([A/HRC/55/51/Add.2](#)) Совету по правам человека на его пятьдесят пятой сессии.

6. В мае 2024 года правительство Коста-Рики сообщило, что страна не сможет принять Специального докладчика с официальным визитом во второй половине 2024 года. Специальный докладчик направил ряд просьб о проведении в 2024 году официальных визитов в Замбию, Индию, Иорданию, Колумбию, Малайзию, Непал, Новую Зеландию, Саудовскую Аравию, Сенегал, Тунис, Южную Африку и Японию.

## **В. Сообщения**

7. В 2023 году Специальным докладчиком по вопросам меньшинств от своего имени или совместно с группой лиц было разослано в общей сложности 49 сообщений. Из них 37 сообщений — это заявления о предполагаемых нарушениях, 6 — призывы к безотлагательным действиям и еще 6 — другие письма с выражением обеспокоенности, касающиеся законопроектов, законодательства, поли-

тики или практик, не соответствующих международным нормам и стандартам в области прав человека. Из этих 49 сообщений 41 было направлено совместно с другими мандатариями специальных процедур, а 8 — от имени мандатария по вопросам меньшинств. Что касается географического распределения, то 11 сообщений были направлены в Африканский регион, 19 — в Азиатско-Тихоокеанский регион, 4 — в страны Восточной Европы, 3 — в регион Латинской Америки и Карибского бассейна и 12 — в государства Западной Европы и другие государства.

8. В период с 1 ноября 2023 года по 24 июня 2024 года Специальным докладчиком по вопросам меньшинств было разослано в общей сложности 22 сообщения. Из них 17 сообщений — это заявления о предполагаемых нарушениях, 3 — призывы к безотлагательным действиям и 2 — другие письма с выражением обеспокоенности, касающиеся законопроектов, законодательства, политики или практик, не соответствующих международным нормам и стандартам в области прав человека. Что касается географического распределения, то 12 сообщений были направлены в Азиатско-Тихоокеанский регион, 2 — в страны Восточной Европы, 1 — в регион Латинской Америки и Карибского бассейна и 7 — в государства Западной Европы и другие государства.

### **С. Форум по вопросам меньшинств**

9. Шестнадцатая сессия Форума по вопросам меньшинств была проведена 30 ноября и 1 декабря 2023 года во Дворце Наций в Женеве в очном формате с проведением части выступлений в онлайн-режиме. Тема сессии звучала следующим образом: «Меньшинства и сплоченные общества: равенство, социальная инклюзия и социально-экономическое участие». Мероприятие посетили более 570 участников из 74 стран, включая представителей государств, механизмов, органов, специализированных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, межправительственных и региональных организаций и структур в области прав человека, национальных правозащитных учреждений и других соответствующих национальных органов, меньшинств и неправительственных организаций, а также ученых и экспертов по вопросам меньшинств.

10. Шестнадцатая сессия Форума была увязана с целями в области устойчивого развития и ставила своей целью построение будущего, в котором не будет места нищете и неравенству, а общества сплотятся при торжестве мира, справедливости и сильных институтов<sup>2</sup>. Сессия была направлена на решение многочисленных проблем, с которыми сталкиваются сообщества меньшинств во всем мире, с акцентом на расширение их социально-экономического участия и обеспечение равенства и социальной инклюзии. В марте 2024 года рекомендации Специального докладчика (A/HRC/55/70) были представлены Совету по правам человека на его пятьдесят пятой сессии.

## **III. Причины для изучения государственных институциональных механизмов, затрагивающих вопросы меньшинств**

11. Не существует нормы общего международного права, определяющей права меньшинств, и, как заявил Международный Суд в 1975 году, «ни одна норма

<sup>2</sup> URL: [www.ohchr.org/en/events/forums/2023/sixteenth-session-forum-minority-issues](http://www.ohchr.org/en/events/forums/2023/sixteenth-session-forum-minority-issues).

международного права, по мнению Суда, не требует, чтобы государственная структура соответствовала какой-либо определенной модели, что очевидно из разнообразия форм государств, существующих в современном мире»<sup>3</sup>. В этом контексте при рассмотрении вопросов меньшинств на национальном уровне государства — члены Организации Объединенных Наций соглашаются учитывать права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, как это предусмотрено в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи, приложение), принятой Ассамблеей консенсусом 18 декабря 1992 года. Как отмечает Специальный докладчик в настоящем докладе, основанном на материалах, полученных в ответ на призыв представить информацию, и неисчерпывающем, но обширном исследовании, многие из проблем меньшинств являются общественными проблемами, затрагивающими структурные компоненты национальных обществ. Судьба меньшинств в значительной степени зависит от институциональных механизмов на национальном уровне, поскольку именно на этом уровне должны осуществляться права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Кроме того, в Декларации провозглашается, что «лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству». В настоящем докладе рассматривается вопрос о том, насколько это требование выполняется в 2024 году, и предлагаются рекомендации по совершенствованию институциональных механизмов, способствующих эффективному участию меньшинств в интересах создания многообразных и инклюзивных обществ.

12. Что касается международного права, то даже конкретные положения о правах меньшинств, содержащиеся в многосторонних договорах, не определяют точного содержания этих прав. Например, статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит: «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком». Похожим образом сформулирована и статья 30 Конвенции о правах ребенка<sup>4</sup>. Неотрицание прав, очевидно, не обладает исполнительной силой само по себе, поэтому для их реализации требуется принять конкретные меры на национальном уровне. В своем замечании общего порядка № 23 (статья 27) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5) Комитет по правам человека «отмечает, что данная статья устанавливает и признает за лицами, принадлежащими к меньшинствам, право, которое является ясно различимым и предоставляется в дополнение ко всем другим правам, которыми эти лица вместе со всеми другими членами общества уже пользуются в соответствии с Пактом». Поэтому центральное внимание в настоящем докладе уделяется именно установлению и реализации этих дополнительных прав на национальном уровне.

13. Когда в 2005 году Рабочая группа по меньшинствам Подкомиссии по поощрению и защите прав человека приняла комментарий к Декларации о правах

<sup>3</sup> *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p. 12, at para. 94.

<sup>4</sup> «В тех государствах, где существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства или лица из числа коренного населения, ребенку, принадлежащему к таким меньшинствам или коренному населению, не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2), она признала также, что Декларация была разработана с учетом той же логики добавочности прав меньшинств по отношению к универсальным правам человека<sup>5</sup>. Эти дополнительные права закреплены в национальных правовых системах. Это полностью соответствует структуре прав меньшинств в правозащитной архитектуре Организации Объединенных Наций. Когда в 1948 году Генеральная Ассамблея приняла Всеобщую декларацию прав человека, в той же самой резолюции она постановила «не вводить в означенную Декларацию особого положения по вопросу о меньшинствах», поскольку «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». По этой причине само содержание прав меньшинств не может быть закреплено на международном уровне и должно быть реализовано и обосновано на национальном, а иногда — если позволяют институциональные механизмы — на субнациональном уровне. Даже в Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств Совета Европы<sup>6</sup>, единственном многостороннем договоре, касающемся вопросов меньшинств, говорится, что «ввиду наличия широкого спектра различных вопросов и проблем, подлежащих урегулированию, был сделан выбор в пользу рамочной конвенции, содержащей в основном программные положения, устанавливающие цели, которых обязуются достигать стороны. Такие положения, которые не будут иметь прямого действия, оставляют соответствующим государствам определенную свободу действий в реализации целей, которых они обязались достичь, что позволяет им принимать во внимание конкретные обстоятельства»<sup>7</sup>. Как логическое следствие, «реализация принципов, изложенных в Рамочной конвенции, осуществляется посредством осуществления национального законодательства и соответствующей государственной политики»<sup>8</sup>. Такая двухуровневая структура прав меньшинств выполняет функцию ДНК этих прав.

14. Кроме того, необходимо понимать, что права меньшинств носят комплексный характер. Все они квалифицируются как «права меньшинств» из-за их субъектов (лиц, принадлежащих к меньшинствам), но далеко не все имеют одинаковую природу. Некоторые из них можно охарактеризовать как права требования, в частности «право пользоваться достояниями своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык в частной жизни и публично»<sup>9</sup> или «право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование»<sup>10</sup>, тогда как для реализации большинства других требуются конкретные действия со стороны государств.

<sup>5</sup> «Декларация зиждется на правах, закрепленных в Международном билле о правах человека и других международных договорах по правам человека, и содействует их дальнейшему развитию путем укрепления и конкретизации этих прав, обеспечивающих сохранение и развитие групповой самобытности лиц, принадлежащих к меньшинствам. В рамках любых процессов необходимо обеспечивать неукоснительное соблюдение прав человека, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека, включая, в частности, принцип недискриминации лиц» (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, п. 4).

<sup>6</sup> Серия договоров Совета Европы, документ № 157, принятый 10 ноября 1994 года и открытый для подписания 1 февраля 1995 года. В настоящее время ратифицирован 39 европейскими государствами.

<sup>7</sup> Совет Европы, «Пояснительный доклад к Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств», февраль 1995 года, п. 11. Принят Комитетом министров Совета Европы одновременно с Конвенцией.

<sup>8</sup> Совет Европы, «Пояснительный доклад к Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств», п. 13.

<sup>9</sup> Резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи, приложение, ст. 2, п. 1.

<sup>10</sup> Там же, п. 4.

венных органов. Это четко отмечается также в статье 1 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, которая гласит: «Государства принимают надлежащие законодательные и другие меры для достижения этих целей»<sup>11</sup>. При принятии таких мер «лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству»<sup>12</sup>.

#### **IV. Значимость эффективного участия лиц, принадлежащих к меньшинствам, в процессах принятия решений**

15. Такое требование эффективного участия преследует три цели. Во-первых, оно призвано позволить лицам, принадлежащим к меньшинствам, сохранять и развивать свою самобытность в публичной сфере, как это предусмотрено в статье 1 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Во-вторых, эффективное участие в процессе принятия решений направлено на обеспечение того, чтобы принимаемые меры, затрагивающие права или интересы лиц, принадлежащих к какой-либо группе меньшинств, соответствовали их предпочтениям и не имели для них дискриминационных последствий<sup>13</sup>. В-третьих, это позволит лицам, принадлежащим к меньшинствам, вносить реальный вклад в развитие общества в целом, в частности путем активного участия в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни<sup>14</sup>, а также путем обеспечения, посредством своего эффективного участия, представленности различных интересов и предпочтений в сложных и комплексных обществах, из которых состоит субстрат большинства существующих государств в 2024 году.

##### **A. Сохранение и развитие самобытности меньшинств в публичной сфере**

16. Было бы абсурдно требовать, чтобы самобытность лиц, принадлежащих к различным группам меньшинств, определяла и развивала доминирующая группа — большинство. В статье 1 Декларации государствам предлагается не только охранять существование национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств, но и «поощрять создание условий для развития их самобытности». В той же статье четко прослеживается связь между существованием меньшинств и их способностью развивать свою самобытность. Более того, согласно пункту 2 статьи 1, государства даже обязаны «принимать надлежащие законодательные и другие меры для достижения этих целей». Как представляется, это новый тип позитивного обязательства для государств: создавать «условия», позволяющие лицам, принадлежащим к меньшинствам,

<sup>11</sup> Там же, ст. 1, п. 2.

<sup>12</sup> Там же, ст. 2, п. 3.

<sup>13</sup> Это должно касаться обоих аспектов правовой дискриминации, т.е. недискриминацию перед законом и недискриминацию в рамках закона. Об этом двойном аспекте конкретно говорится в статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, которая гласит: «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона».

<sup>14</sup> Резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи, приложение, ст. 2, п. 2.

развивать свою общую самобытность. В материалах, полученных в ответ на призыв представить информацию<sup>15</sup>, ряд авторов подчеркнули, что в контексте обеспечения эффективного участия такие условия должны означать также принятие мер по расширению прав и возможностей членов группы меньшинств. Кроме того, помимо конкретных положений, такие условия связаны с распределением в каждом государстве полномочий, в частности в таких областях, как культура, образование и религия, которые могут существенно укрепить или ослабить способность лиц, принадлежащих к меньшинствам, развивать свою самобытность. Таким образом, в соответствии со статьей 1 Декларации в этих областях требуется определенная территориальная и/или секторальная автономия<sup>16</sup> (самоуправление). Движущие силы развития такой самобытности могут быть как частными (например, культурные ассоциации и частные школы), так и государственными. В последнем случае в структуре государства должен существовать определенный (территориальный или секторальный) институциональный потенциал для проведения политики, способствующей развитию самобытности меньшинств.

## **В. Эффективное участие в принятии конкретных недискриминационных нормативных рамок**

17. Что касается требования недискриминации, то следует сразу же отметить, что оно должно выходить за рамки запрета дискриминации по признакам, по которым определяются меньшинства<sup>17</sup> (таким как национальное или этническое происхождение, принадлежность к религиозной общине или использование языка меньшинства), как указано в договорах по правам человека<sup>18</sup>, и должно предусматривать принятие конкретных положений или стратегий для эффективного признания и реализации прав меньшинств. Для того чтобы все права могли быть реализованы путем принятия мер на национальном уровне, в Декларации содержится требование предоставить лицам, принадлежащим к меньшинствам, право на эффективное участие в процессе принятия решений. Очевидно, что институциональные механизмы будут напрямую влиять на эффективность такого участия.

<sup>15</sup> URL: [www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-report-special-rapporteur-minority-issues-un-general-assembly](http://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-report-special-rapporteur-minority-issues-un-general-assembly).

<sup>16</sup> В пункте 136 своего тематического комментария № 2 «Эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в ведении государственных дел», принятого 27 февраля 2008 года, Консультативный комитет по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств отметил, что «если государства-участники предусматривают механизмы культурной автономии, соответствующие конституционные и законодательные положения должны четко определять характер и сферу действия системы автономии и компетенцию соответствующих органов. Кроме того, их правовой статус, отношения между ними и другими соответствующими государственными учреждениями, а также финансирование предусмотренной системы автономии должны быть четко установлены в соответствующем законодательстве. Важно, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, были вовлечены в процесс подготовки или изменения законодательства о механизмах автономии и чтобы их мнение учитывалось должным образом».  
URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8>.

<sup>17</sup> Разъяснение конкретных требований недискриминационного обращения с лицами, принадлежащими к меньшинствам, см. в A/HRC/55/51, пп. 28–32.

<sup>18</sup> Например, Всеобщая декларация прав человека, ст. 2, Международный пакт о гражданских и политических правах, п. 1, ст. 2 и ст. 26, и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, п. 2, ст. 2.

### **С. Вовлечение меньшинств в процессы принятия решений в интересах всего общества**

18. Реализация третьей цели подразумевает, что эффективное участие не должно ограничиваться наделением лиц, принадлежащих к меньшинствам, конкретными дополнительными правами и признанием и гарантированием таких прав, но также должно рассматриваться как предоставление лицам, принадлежащим к группам меньшинств, возможности вносить свой вклад в формирование общества в целом через эффективное участие в процессах принятия решений. Ожидается, что такое участие будет способствовать принятию стратегий и законодательных рамок, отражающих разнообразные и инклюзивные аспекты общества. Как заявила независимый эксперт по вопросам меньшинств Гей Макдугалл: «Эффективное участие должно давать меньшинствам возможность участвовать в жизни общества»<sup>19</sup>. В пятом пункте преамбулы Декларации об этом говорится еще более конкретно: «Поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, способствуют политической и социальной стабильности государств, в которых они проживают». А в следующем пункте далее подчеркивается, что «постоянное поощрение и осуществление прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в качестве неотъемлемой части развития общества в целом и в демократических рамках на основе верховенства закона способствовало бы укреплению дружбы и сотрудничества между народами и государствами». Поэтому признание и уважение национальных, этнических, религиозных и языковых различий<sup>20</sup> должно считаться таким же важным фактором для жизни общества и отношений между обществами, каким биоразнообразие считается для биологической жизни. Таким образом, защита и поощрение разнообразия как важнейшей общественной ценности является необходимым условием существования процветающих, устойчивых, жизнеспособных и ориентированных на людей обществ.

### **V. Вопросы меньшинств, выходящие за рамки прав человека**

19. Такое социальное измерение прав меньшинств подразумевает, что они выходят за рамки прав человека, и придает им актуальность в вопросах мира и безопасности с точки зрения «политической и социальной стабильности государств»<sup>21</sup> (отсутствие которой может привести к гражданской войне), а также международного мира (через «укрепление дружбы и сотрудничества между народами и государствами»)<sup>22</sup>. Исходя из того же предположения, независимый эксперт по вопросам меньшинств посвятила свой тематический доклад, представленный Совету по правам человека на его шестнадцатой сессии, роли защиты прав меньшинств в содействии стабильности и предотвращении

<sup>19</sup> A/HRC/13/23, п. 29.

<sup>20</sup> Эти четыре категории меньшинств упомянуты в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи). Вместе с тем разнообразие в обществе не должно ограничиваться этими четырьмя категориями и должно рассматриваться как дополнительная ценность, то есть потенциально оно может охватывать и другие категории, для которых это будет актуально.

<sup>21</sup> Резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи, приложение, п. 5 преамбулы.

<sup>22</sup> Там же, п. 6 преамбулы.

конфликтов (A/HRC/16/45, пп. 24–64)<sup>23</sup>. В этой связи стоит напомнить, что режимы международной защиты меньшинств существовали еще до появления концепции всеобщей защиты прав человека<sup>24</sup> и были придуманы как для защиты лиц, принадлежащих к меньшинствам, так и для недопущения использования положения лиц, принадлежащих к меньшинствам, в качестве предлога для развязывания войны против соседнего государства<sup>25</sup>. Таким образом, исторически концепция защиты и поощрения прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, была придумана в интересах не только самих таких лиц, но и обществ, в которых они живут, а также всего международного сообщества. Поэтому важным фактором с точки зрения предотвращения конфликтов, а также основным условием успешного и долгосрочного миростроительства является эффективное решение проблем меньшинств, а не только лишь соблюдение прав человека.

20. При изучении национальных или субнациональных институциональных механизмов и их влияния на право лиц, принадлежащих к меньшинствам, эффективно участвовать в процессах принятия решений необходимо неустанно помнить о значимости участия меньшинств, о которой говорилось выше. Институциональные механизмы следует рассматривать с точки зрения того, насколько они помогают лицам, принадлежащим к меньшинствам, «пользоваться достоинствами своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык в частной жизни и публично, свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме»<sup>26</sup>, а также с точки зрения того, насколько они обеспечивают эффективное участие меньшинств «в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни»<sup>27</sup>, с тем чтобы они способствовали признанию и высокой оценке роли разнообразия в обществе на государственном уровне. Необходимо понимать, что эти два измерения не всегда усиливают друг друга. Например, институциональные механизмы, способствующие автономному принятию решений группами меньшинств по вопросам, представляющим для них интерес, могут отрезать лиц, принадлежащих к меньшинствам, от выбора по общественно значимым вопросам на национальном уровне. Системы квот или резервирование мест на национальных выборах могут приводить к таким же негативным последствиям. Поэтому любой институциональный механизм всегда должен рассматриваться под каждым из двух углов. Таким образом, эффективность институциональных механизмов, касающихся прав меньшинств, можно определить с помощью двух осей, показанных на рисунке ниже.

<sup>23</sup> См. также Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, *Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни* (Гаага, 1999 год), первый общий принцип которых начинается так: «Эффективное участие национальных меньшинств в общественно-политической жизни является одной из важнейших составляющих мирного демократического общества».

<sup>24</sup> См. Peter Hilpold, “The League of Nations and the protection of minorities – Rediscovering a great experiment”, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, vol. 17, Erika de Wet and Kathrin Maria Scherr (eds.) (Brill, 2013).

<sup>25</sup> См. Joseph S. Roucek, “The Problem of Minorities and the League of Nations”, in *Journal of Comparative Legislation and International Law*, vol. 15, No. 1 (Cambridge University Press, 1933); более критический взгляд на эффективность этого режима см. также в Baron Heyking, “The International Protection of Minorities. The Achilles' Heel of the League of Nations” in *Transactions of the Grotius Society*, vol. 13 (Cambridge University Press, 1927).

<sup>26</sup> Резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи, приложение, ст. 2, п. 1.

<sup>27</sup> Там же, п. 2.

Рисунок  
Две оси для определения эффективности институционального механизма



21. Специальный докладчик сознает, что такой график может показаться мало-полезным на практике, поскольку каждое государство имеет свою собственную институциональную систему, являющуюся прямым продолжением права на самоопределение, а это означает, что государства имеют совершенно разные политические, экономические, социальные и культурные механизмы, отвечающие их собственным суверенным предпочтениям<sup>28</sup>. Кроме того, Специальный докладчик, естественно, понимает, что было бы неразумно выступать за один конкретный тип государственной организации в целях поощрения разнообразия внутри обществ и между ними, поскольку это создавало бы путаницу в терминах<sup>29</sup> и выражало бы вопиющее пренебрежение к «разнообразию форм государств, существующих в современном мире»<sup>30</sup>. Напротив, рассмотрение разнообразия структур государств в том, что касается прав меньшинств, как раз и является предметом настоящего доклада. Помимо научного и академического интереса, который представляют результаты такого анализа, по мнению Специального докладчика, усилия, необходимые для подготовки такого доклада, и время, необходимое государствам-членам для его принятия к сведению, можно оправдать двумя вескими аргументами. Во-первых, государственные институты не являются статичными; они постоянно эволюционируют. В таком эволюционном контексте наличие определенных рекомендаций или даже ориентиров относительно того, как эволюция институциональных механизмов может повлиять на права меньшинств, представляется полезным. Во-вторых, подлинное постконфликтное миростроительство выиграет от наличия ряда руководящих принци-

<sup>28</sup> Более подробную информацию об этом аспекте см. в документе [A/HRC/55/51](#), п. 26.

<sup>29</sup> В том же ключе Генеральная Ассамблея, принимая 10 декабря 1948 года резолюцию [217 \(III\)](#), заявила, 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».

<sup>30</sup> *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p. 12, at para. 94.

пов по созданию сильных, инклюзивных и жизнестойких институтов для достижения справедливого и прочного мира, с тем чтобы судьба меньшинств не стала или не осталась дестабилизирующим фактором в интересах как затронутого населения, так и международного сообщества. Именно по этим причинам Специальный докладчик представляет Генеральной Ассамблее настоящий тематический доклад, содержащий элементы, которые могут оказаться полезными для разработки институциональных механизмов или стратегий, учитывающих интересы меньшинств.

## VI. Основополагающие факторы, способствующие созданию институциональных механизмов с учетом интересов меньшинств

22. Как показано выше, права меньшинств должны конкретно определяться на национальном уровне. Некоторые типы институциональных механизмов могут способствовать осуществлению прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, другие пригодны для этого в меньшей степени. Согласно международному праву, государства определяются наличием территории, населения и правительства<sup>31</sup>. То, как эти три элемента соотносятся друг с другом, не определено в международном праве, а оставлено на усмотрение каждого государства в соответствии с принципом самоопределения. Тем не менее институциональная структура государства должна позволять ему выполнять свои международные обязательства, в том числе касающиеся прав человека и, более конкретно, «меньшинства населения»<sup>32</sup>. В этой связи один из обязательных для рассмотрения значимых вопросов заключается в том, что лица, принадлежащие к меньшинствам, должны иметь возможность участвовать в общественной жизни страны, в которой они живут. Институциональные механизмы, исключаящие лиц, принадлежащих к меньшинству, из процессов принятия решений, не должны существовать ни при каких обстоятельствах. Некоторые группы меньшинств не признаются гражданами страны, в которой они живут, и поэтому оказываются полностью исключенными из процессов принятия решений<sup>33</sup>. Это не противоречит международному праву как таковому, однако нередко влечет за собой катастрофические последствия для реализации социально-экономических прав таких лиц. Поэтому важно, чтобы в подобных случаях государства находили способы соблюдать гражданские, социально-экономические и культурные права этих групп меньшинств, даже если они лишены возможности эффективно участвовать в принятии решений по вопросам, непосредственно их касающимся. Основопологающим в этой связи является наличие консультативных механизмов или специальной государственной администрации, призванных обеспечивать, чтобы, несмотря на неучастие этих лиц в принятии государственных решений, они осуществляли свои гражданские, культурные и социально-экономические права без дискриминации. Иногда в ход идут механизмы лишения избиратель-

<sup>31</sup> Поскольку в международном праве не существует авторитетного юридического определения понятия «государство», принято считать, что критерии, изложенные в статье 1 Межамериканской конвенции о правах и обязанностях государств 1933 года, отражают общее понимание того, что представляет собой государство как юридическое лицо международного права.

<sup>32</sup> *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2022*, p. 477, at paras. 103 and 106. См. также Oona A. Hathaway and Alaa Hachem and Justin Cole, “A new tool for enforcing human rights: erga omnes partes standing”, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 61, No. 2 (2024).

<sup>33</sup> См. [A/73/205](#).

ных прав, такие как «джерримэндеринг»<sup>34</sup> или необходимость сдавать тест на знание языка перед осуществлением права голоса. Это незаконные меры, которые имеют несоразмерные последствия для права лиц, принадлежащих к меньшинствам, на эффективное участие в процессах принятия решений. Поэтому таких мер следует избегать, если они непосредственно затрагивают права лиц, принадлежащих к меньшинствам, на эффективное участие в принятии решений.

23. Поскольку в центре внимания находится третий компонент государства — правительство, — при изучении институциональных механизмов и их воздействия на эффективное участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, в процессах принятия решений и их выполнения следует рассмотреть два важных основополагающих фактора, связанных с населением и территорией. Первый касается определения населения государства, а второй — распределения различных групп населения на территории государства. В ходе рассмотрения будет продемонстрировано, как и почему они могут влиять на институциональные механизмы, способствующие эффективному участию лиц, принадлежащих к группам меньшинств.

24. Меньшинства всегда определяются как группа населения страны, численность которой меньше половины всего населения и которая имеет некоторые общие характеристики, отличающие ее от представителей остальной части населения<sup>35</sup>. В этом плане определение всего населения государства может включать или исключать лиц, принадлежащих к меньшинствам, влияя на масштаб возможностей для их эффективного участия в решении как вопросов, представляющих для них интерес, так и вопросов, касающихся жизни нации в целом. Устав Организации Объединенных Наций объединяет «нации», что следует из названия организации, в лице государств, как того требуют критерии членства, изложенные в пункте 1 статьи 4 Устава, вследствие чего международная организация, созданная в 1945 году на основе Устава, имплицитно базируется на модели национальных государств. Поэтому очень важно понять, как группы меньшинств соотносятся с нацией в рамках национального общества. Например, весьма благоприятной для лиц, принадлежащих к меньшинствам, может считаться конституция, определяющая нацию соответствующим образом (как в случае Непала: «Весь непальский народ, обладающий многоэтническими, многоязычными, многорелигиозными, многокультурными характеристиками и географическим разнообразием, имеющий общие устремления и объединенный узами верности национальной независимости, территориальной целостности, национальным интересам и процветанию Непала, в совокупности составляет нацию»)<sup>36</sup>. Кроме того, государство, которое определяет себя как многонациональное<sup>37</sup> либо многоэтническое<sup>38</sup> или в конституцию которого включена декларация о «признании и поддержании многоэтнического, многорасового, многоре-

<sup>34</sup> В пункте 90 своего тематического комментария № 2 Консультативный комитет Совета Европы решительно заявляет, что «государства-участники не должны принимать меры, направленные на сокращение доли населения в районах, населенных лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам».

<sup>35</sup> Размышления по поводу определения меньшинств см. в документе A/74/160.

<sup>36</sup> Перевод Конституции Непала от 20 сентября 2015 года. URL: [https://ag.gov.np/files/Constitution-of-Nepal\\_2072\\_Eng\\_www.moljpa.gov.\\_npDate-72\\_11\\_16.pdf](https://ag.gov.np/files/Constitution-of-Nepal_2072_Eng_www.moljpa.gov._npDate-72_11_16.pdf).

<sup>37</sup> После принятия новой Конституции, вступившей в силу 7 февраля 2009 года, Боливия стала называться «Многонациональным Государством Боливия» в соответствии со статьей 1 Конституции.

<sup>38</sup> Конституция Китая, одиннадцатый пункт преамбулы. URL: [https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content\\_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html](https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html).

лигиозного и многокультурного характера нации»<sup>39</sup>, должно быть открыто к эффективному участию лиц, принадлежащих к меньшинствам, в жизни общества в целом. И наоборот, определение государства как принадлежащего всего одной этнической, национальной, религиозной или языковой группе или состоящего из всего одной такой группы затруднит обеспечение эффективного участия лиц, принадлежащих к меньшинствам, в жизни общества в целом с помощью институциональных механизмов. Аналогичным образом наличие одной официальной государственной религии затрудняет недискриминационное отношение к лицам, исповедующим другие религии.

25. Еще одним фактором, который может серьезным образом сказываться на эффективном участии лиц, принадлежащих к меньшинствам, в государственных делах, является географическое распределение групп меньшинств на территории государства, в котором они проживают. Что касается как эффективного участия в принятии решений, так и предоставления государственных услуг с учетом конкретных потребностей лиц, принадлежащих к меньшинствам, то географическая концентрация лиц, принадлежащих к группе меньшинств, может способствовать принятию институциональных решений<sup>40</sup>. Языковое меньшинство, сосредоточенное на определенной части государственной территории, может составлять относительное большинство<sup>41</sup>, если эта территория представляет собой политическую и/или административную единицу. Интересными в этой связи представляют Каталония и Эускади в Испании. То же самое можно сказать и об этнических или национальных меньшинствах; например, так могло бы быть в Тибете, если бы соответствующие положения Конституции Китая выполнялись надлежащим образом<sup>42</sup>. Географическая концентрация лиц, принадлежащих к группе меньшинств, способствует также оказанию конкретных услуг или проведению конкретной политики в отношении лиц, принадлежащих к группе меньшинств. Например, что касается языковых меньшинств, то Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств проводит различие между «региональными языками и языками меньшинств», которые «традиционно используются на определенной части территории государства ... и не являются официальными языками этого государства»<sup>43</sup>, и «нетерриториальными языками», которые «используются некоторыми гражданами государства и не используются остальной частью населения и которые, хотя и традиционно используются на территории государства, не могут быть соотнесены с конкретным регионом»<sup>44</sup>. Из практических соображений, поскольку Европейская хартия требует, чтобы образование, административные и государственные услуги, доступ к правосудию, средствам массовой информации, культурной деятельности и объектам, а также возможности для полноценного участия в экономической и социальной жизни предоставлялись на соответствующем региональном языке

<sup>39</sup> Конституция Замбии (с поправками 2016 года), седьмой пункт преамбулы.

URL: [www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/amendment\\_act/Constitution%20of%20Zambia%20%20\(Amendment\),%202016-Act%20No.%202\\_0.pdf](http://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/amendment_act/Constitution%20of%20Zambia%20%20(Amendment),%202016-Act%20No.%202_0.pdf).

<sup>40</sup> Nicolas Levrat, "Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles", in *Minorités et Organisation de l'Etat : textes présentés au quatrième colloque international du Centre international de la common law en français*, Nicolas Levrat (ed.), (Brussels, Bruylant, 1998), pp. 3–90.

<sup>41</sup> Лица, принадлежащие к группе, являющейся меньшинством по отношению ко всему населению государства, могут быть самой многочисленной группой в конкретном административном или политическом округе, в котором они проживают.

<sup>42</sup> В частности, статьи 4 и 30, а также разделы 5 и 6 главы III.

<sup>43</sup> Серия договоров Совета Европы, документ № 148, ст. 1; открыт для подписания 5 ноября 1992 года.

<sup>44</sup> Серия договоров Совета Европы, документ № 148, ст. 1.

или языке меньшинства, применяться “*mutatis mutandis*”<sup>45</sup> к нетерриториальным языкам должна только статья об общих принципах; все остальные подробные и конкретные положения касаются только «языков, относящихся к определенным территориям». Как правило, институциональные механизмы, обеспечивающие более широкое участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, легче придумать, и они работают более четко, если лица, принадлежащие к группам меньшинств, составляют относительное большинство на конкретной территории. В то же время, помимо вопроса об институциональных механизмах, Специальному докладчику необходимо обратить внимание на обязанность государств уделять надлежащее внимание районам, в которых в основном проживают лица, принадлежащие к меньшинствам. В рамках проводимой национальной социально-экономической политики, а также политики в области развития эти территории и их население не должны оставаться без внимания; такая политика должна способствовать предоставлению им соответствующих ресурсов и возможностей.

## **VII. Пять способов реализации прав меньшинств на национальном уровне как при эффективном участии лиц, принадлежащих к меньшинствам, так и без него**

26. Как показано выше, определение существенных «прав меньшинств» должно происходить на национальном уровне. В ходе исследования были выявлены пять способов осуществления прав меньшинств на национальном уровне. Как будет продемонстрировано ниже, два из них допускают лишь незначительное участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, в то время как три других предусматривают эффективное участие в различных формах. Первый способ заключается в разработке институционального механизма, предусматривающего создание специальных учреждений, гарантирующих реальный учет мнений лиц, принадлежащих к меньшинствам. Второй предполагает эффективное участие в процессах принятия решений на национальном уровне в общих институтах путем прямого участия в законодательных процессах. Третий способ предполагает наличие автономии (самоуправления); обычно это позволяет эффективно обеспечивать недискриминационное обращение с лицами, принадлежащими к меньшинствам, в плане соблюдения их прав; этот способ менее эффективен с точки зрения вклада лиц, принадлежащих к группам меньшинств, в общество в целом.

27. Что касается реализации прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, без их эффективного участия, то первым способом добиться такой реализации является заключение специального (двустороннего или многостороннего) договора, определяющего конкретные права, которые одна или каждая из сторон договора признает за конкретными группами меньшинств, проживающими на ее территории. Это появившийся после Первой мировой войны «режим меньшинств», в рамках которого права некоторых меньшинств, обозначенные в мирных договорах, определялись и гарантировались международным сообществом (под эгидой Лиги Наций). Такой способ по-прежнему предусмотрен, например, Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств Совета Европы, пункт 1 статьи 18 которой гласит: «Стороны стремятся заключать, когда это необходимо, двусторонние и многосторонние соглашения с другими государствами, в частности с соседними государствами, в целях обеспечения защиты лиц, принадлежащих к соответствующим национальным меньшинствам». Такой метод не будет рассматриваться далее в настоящем докладе по трем причинам. Во-первых, он не предусматривает привлечения лиц, принадлежащих к

<sup>45</sup> Там же, ст. 7, п. 5.

меньшинствам, к определению их собственных прав, несмотря на то что в процессе переговоров по договору каждая сторона (государство) вольна включить в свою переговорную группу любого члена, что предоставляет возможности для такого участия. Во-вторых, он касается только вопросов «национальных меньшинств», поскольку группа меньшинств, живущая в конкретной стране, воспользуется правом и возможностью участия в переговорах с соседним государством только в том случае, если это государство конкретно заинтересовано в защите данной группы меньшинств; как правило, это справедливо для национальных меньшинств. В-третьих, формулировка пункта 3 статьи 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, как представляется, не распространяется на такой процесс принятия решений.

28. Другой способ реализации прав меньшинства, который лишь в незначительной степени затрагивает лиц, принадлежащих к меньшинствам, заключается в реализации конкретных прав лица, принадлежащего к меньшинству, в рамках судебного процесса. Лица, принадлежащие к меньшинствам, могут играть решающую роль в передаче дел в судебные инстанции, но в этом случае они не будут участвовать в процессе принятия решений. Кроме того, следует подчеркнуть две оговорки в отношении процесса реализации прав меньшинств. Во-первых, претензии лица, принадлежащего к меньшинству, на конкретное право меньшинства будут рассматриваться судьями в свете позиционирования меньшинств в правовом поле данного государства. Таким образом, при наличии исключительной концепции нации или государственной религии национальный судья может оценить иск лиц, принадлежащих к меньшинству, в контексте общих отношений между меньшинством и большинством в данной правовой системе. Например, что касается языковых прав, то несмотря на то, что «региональные языки относятся к наследию Франции»<sup>46</sup>, принятие Францией Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств, по мнению Конституционного совета Франции, противоречило бы Конституции, «учитывая, что Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств, предоставляющая конкретные права «группам» носителей региональных языков или языков меньшинств на «территориях», на которых используются эти языки, подрывает конституционные принципы неделимости Республики, равенства перед законом и единства французского народа»<sup>47</sup>. Второй риск, связанный с этим методом, заключается в том, что он может быть использован лицами, принадлежащими к доминирующей группе, для утверждения — вопреки четкому положению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, согласно которому «меры, принимаемые государствами с целью обеспечения эффективного осуществления прав, изложенных в настоящей Декларации, не считаются *prima facie* противоречащими принципу равенства, закрепленному во Всеобщей декларации прав человека»<sup>48</sup>, — о том, что конкретные меры, предусматривающие иной режим для того, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, не подвергались дискриминации, представляют собой дискриминацию индивидуальных прав членов доминирующей группы (например, права на образование).

<sup>46</sup> Конституция Франции, статья 75–1.

<sup>47</sup> Конституционный совет Франции, решение № 99–412 DC от 15 июня 1999 года, п. 10.

<sup>48</sup> Резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи, приложение, ст. 8, п. 3.

## VIII. Эффективное участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, через специальные институциональные механизмы

29. В некоторых государствах несколько языковых, этнических/национальных или религиозных общин сосуществуют на структурном и институциональном уровнях; в частности, это касается Бельгии (языковые общины), Боснии и Герцеговины (этнические/национальные общины) и Ливана (религиозные общины). Такая институциональная структура не обосновывается логикой отношений между большинством и меньшинством; напротив, она допускает, что политическое сообщество является составным и включает в себя несколько недоминирующих групп. По этой причине при наличии таких институциональных структур, ориентированных на обеспечение баланса между различными сообществами, предложить эффективное участие в принятии решений «другим меньшинствам» (отличным от составляющих их сообществ), как правило, трудно, поскольку это может дестабилизировать институциональное равновесие между признанными группами. Хотя такие институциональные схемы и предоставляют некоторым группам меньшинств<sup>49</sup> значительное количество прав и возможность эффективного участия в процессах принятия решений на государственном уровне, они, тем не менее, не в полной мере «ориентированы на интересы меньшинств» с точки зрения лиц, принадлежащих к меньшинствам, не относящимся к признанным группам.

30. Менее фундаментальные специальные институциональные механизмы позволяют создавать институты законодательной или исполнительной власти для обеспечения представленности меньшинств. Например, в парламенте Венгрии — в законодательной ветви власти — существует «Комитет по делам национальных меньшинств»<sup>50</sup>, который может выносить заключения по законопроектам как обычный парламентский комитет. Его члены представляют меньшинства и могут вносить свой вклад в принятие Комитетом решений, которые передаются на пленум. Вместе с тем члены Комитета (за исключением председателя, который избирается членом Европейского парламента) не могут голосовать на пленарных заседаниях парламента, поскольку они не являются избранными представителями. Поэтому такой механизм можно назвать смешанным. Большинство других специальных институтов, в частности Национальный совет традиционных народов и сообществ Бразилии<sup>51</sup>, являются подлинно консультативными. Такие консультативные советы есть в десятках стран. Что касается таких органов, то Консультативный комитет по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств выражает мнение о том, что подобные консультативные механизмы «не должны подменять собой работу основных правительственных учреждений по вопросам, связанным с меньшинствами»<sup>52</sup>. Специальный докладчик может лишь выразить свое согласие. Консультативные или специализи-

<sup>49</sup> Без ущерба для дискуссии по поводу определения меньшинства (подробнее об этом см. доклады предыдущего Специального докладчика Фернана де Варена (A/74/160 и A/75/211)) здесь этот термин используется только для обозначения групп лиц, имеющих общие характеристики — язык, религию, национальность или этническую принадлежность — и составляющих менее половины всего населения государства.

<sup>50</sup> Закон CLXXIX от 2011 года о правах национальных меньшинств, ст. 21 А и В (URL: <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-179-00-00>).

<sup>51</sup> Учрежден указом № 8750 от 9 мая 2016 года.

<sup>52</sup> Тематический комментарий № 2 Консультативного комитета по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, п. 105.  
URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8>.

рованные правительственные органы, способные инициировать или контролировать политику, ориентированную на меньшинства, могут быть полезны также в исполнительной ветви власти. Если законодательство и политика по закону направлены на удовлетворение интересов большинства, то такие специализированные или специальные институциональные механизмы помогают лицам, принадлежащим к меньшинствам, влиять на законодательство и политику, направленную на удовлетворение их собственных интересов. Способность таких специальных институциональных механизмов позволять меньшинствам эффективно участвовать в формировании общества в целом менее очевидна.

## **IX. Эффективное участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, через общие институциональные механизмы**

31. Участие в процессах принятия решений в отсутствие специального институционального механизма подразумевает, что лица, принадлежащие к меньшинствам, могут избираться в институты и влиять на политический выбор в них. В некоторых системах для лиц, принадлежащих к меньшинствам, гарантируются резервные места<sup>53</sup> либо двойные голоса<sup>54</sup> или снижается (или вовсе отменяется) минимальное число голосов, необходимых для получения места в парламенте<sup>55</sup>. Как правило, именно политические партии гарантируют доступ к органам, принимающим решения. И в однопартийных, и в многопартийных системах партии должны поощрять выдвижение лиц, принадлежащих к меньшинствам, на должности, которые дают им реальный шанс быть избранными. В некоторых случаях подходящим решением может стать система квот, предусмотренная, например, Положением о выборах в Учредительное собрание Непала<sup>56</sup> и применяемая во многих странах для содействия эффективному участию женщин в работе выборных органов. В качестве альтернативы «партии меньшинств» могут позволить лицам, принадлежащим к меньшинствам, получить доступ к структурам, принимающим решения, путем участия во всеобщих выборах. Несколько государств в Европе пытались ограничить или запретить деятельность «партий меньшинств». Европейский суд по правам человека, основывая свои решения на свободе выражения мнений, свободе ассоциации и праве голосовать и быть избранным — иногда в сочетании с общим положением о запрете дискриминации, — почти во всех случаях подтвердил право лиц, принадлежащих к группам меньшинств, создавать свои собственные политические партии и руководить их работой<sup>57</sup>. Такой доступ к процессу принятия политических решений не гарантирует влияния на принимаемые решения (которое зависит от результатов

<sup>53</sup> For a general view, see Andrew Reynolds, “Reserved seats in national legislatures: a research note”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 30, no. 2 (May 2005), pp. 301–310.

<sup>54</sup> См., например, ст. 8 Закона о самоуправляемых этнических сообществах Словении от 5 октября 1994 года URL: [www.svi.bz.org/uploads/tx\\_bh/231/law\\_on\\_self\\_governing\\_ethnic\\_communities.pdf](http://www.svi.bz.org/uploads/tx_bh/231/law_on_self_governing_ethnic_communities.pdf).

<sup>55</sup> См., например, ст. 137–140 Закона о выборах членов парламента Сербии.

<sup>56</sup> В соответствии с таблицей 3 статьи 7 Закона о выборах в Учредительное собрание Непала 2007 года, партиям, выдвигающим более 100 кандидатов, помимо выделения 50 процентов мест женщинам, предлагается по системе пропорционального представительства включить в списки кандидатов 37,8 процента членов коренных общин, 31,2 процента мадхеси, 13 процентов далитов и 4 процента представителей других обездоленных групп. Оставшиеся 30,2 процента мест могут быть предоставлены другим лицам.

<sup>57</sup> Подробный анализ соответствующей судебной практики см. в Lourdes Peroni, “Minorities before the European Court of Human Rights: democratic pluralism unfolded”, in *International Approaches to Governing Ethnic Diversity* Jane Boulden, and Will Kymlicka (eds), (Oxford, Oxford Academic, 2015).

выборов), но, по мнению Специального докладчика, может считаться эффективным участием. С другой стороны, это может привести к политической и социально-экономической маргинализации районов, где доминируют такие неосновные партии; в таких случаях значимость результата будет определяться степенью территориальной или секторальной автономии.

32. Государства с большим разнообразием групп населения могут иметь институциональную структуру, которая не основана на представленности групп, но позволяет группам иметь определенную степень самоуправления и/или участвовать в центральных процессах принятия решений. Так обстоит дело в федеративных государствах, таких как Швейцария и Канада, где институциональные государственные структуры не основаны на представленности языковых групп, но допускают значительную степень автономии в отношении языковой политики в разных частях страны. Федеральная структура обычно способствует также признанию вклада групп меньшинств в работу федеральных институтов в рамках второй палаты парламента. Вместе с тем не следует делать вывод о том, что федеральные структуры всегда способствуют тому, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли участвовать в процессах принятия решений. Например, в Австралии, Бразилии, Мексике и Соединенных Штатах Америки существуют федеральные структуры, которые сами по себе не способствуют участию лиц, принадлежащих к меньшинствам, в процессах принятия решений, но и не препятствуют ему. Помимо федеральных институциональных механизмов, процессы децентрализации, передачи полномочий и регионализации могут в рамках унитарного государства и в зависимости от распределения населения<sup>58</sup> и полномочий создавать также ситуации, в которых участие лиц, принадлежащих к группе меньшинств, в принятии решений на субнациональном уровне приводит к учету их мнений в решениях, непосредственно касающихся их положения. Однако такие институциональные схемы не позволяют обеспечивать конкретное эффективное участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, в принятии решений на национальном уровне.

## Х. Самоуправление (автономия)

33. Автономия означает способность членов общества принимать свои собственные правила (от древнегреческих «сам» (auto) и «правила» (nomos)). Естественно, она представляется очевидным выходом в том, что касается участия лиц в принятии «решений... касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат»<sup>59</sup>. Вопрос о предоставлении или признании автономии связан со степенью разнообразия, которое допускается в рамках суверенного государства, с тем чтобы учесть особенности его разнообразного населения. Другими словами, какие области (образование, культурная политика или отношения с религиозными общинами) могут регулироваться по-разному для мажоритарного населения и групп меньшинств? По мнению Специального докладчика, институциональный механизм, учитывающий интересы меньшинств, должен создаваться на основе принципа субсидиарности. В рамках такой институциональной логики не стоит задаваться вопросом, должна ли проблема меньшинства в конкретной области (например, в сфере образования) решаться для лиц, принадлежащих к группе меньшинства, иначе, чем для всего населения государства. Вопрос заключается в том, должен ли подход к такой области быть общим на государственном уровне или же разные группы (большинство с одной стороны, меньшинство или меньшинства с другой) могут подходить к ней по-разному.

<sup>58</sup> См. п. 23 выше.

<sup>59</sup> Резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи, приложение, ст. 2, п. 3.

Например, должна ли система образования в государствах, где проживает население с разными родными языками, регулироваться на государственном уровне, с возможными исключениями для некоторых групп меньшинств, или же модель образования может приниматься самостоятельно каждой языковой группой в соответствии с ее собственными приоритетами и предпочтениями?<sup>60</sup> Некоторые ограничения автономии могут быть установлены в конституционных или национальных законодательных рамках, которые будут превалировать над решениями, принятыми автономно. В таких случаях автономия может быть результатом признания секторальной автономии в сочетании с общинной автономией — автономией, признанной за лицами, принадлежащими к определенным группам меньшинств, в конкретной области государственных дел<sup>61</sup> — или сочетанием территориальной автономии, разделения полномочий (между органами власти различных уровней) и распределения населения по территории.

34. Естественно, что в системе, в которой лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют возможность в некоторых областях, имеющих особое значение для их положения или самобытности, принимать свои собственные правила и политику, должна быть предусмотрена система для координации их выбора с выбором большинства населения. Правила, регулирующие конечный выбор вариантов, предпочтений или иерархии норм, должны существовать и выполняться. Само собой разумеется, что такие правила для координации не должны разрабатываться и/или внедряться таким образом, чтобы автономия, формально признанная в рамках институционального механизма, стала неэффективной на практике. Такие механизмы должны контролироваться третьей стороной (судебной ветвью власти) или основываться на примирительных процессах.

35. Самоуправление де-факто внесет разнообразие в национальное общество. Вместе с тем оно не должно приводить к созданию «параллельных обществ», лишая лиц, принадлежащих к меньшинствам, возможности полноценно участвовать в жизни национального общества, интегрироваться в него и вносить в него свой вклад. В случае территориальной автономии, если состав органов власти на уровне государства предусматривает представительство автономных политических/административных единиц (как это происходит в федеральных системах со второй палатой парламента), то такой вклад является институционально обязательным; это можно назвать наилучшим сценарием. В других случаях самоуправляемые меньшинства могут быть представлены в консультативных органах через свои органы самоуправления или через параллельный механизм. Некоторые государственные органы практикуют также проведение (неофициальных) консультаций с органами самоуправления по вопросам, которые могут затрагивать самоуправляющиеся общины или их членов. Естественно, формальные механизмы будут более эффективны в случае нормативного несогласия или при наличии конфликта интересов.

<sup>60</sup> Так, например, обстоит дело в Швейцарии, где на уровне страны нет общей политики в области образования, что позволяет каждому кантону иметь свою собственную систему образования и соответствующую политику. См. Федеральную конституцию Швейцарской Конфедерации, ст. 62, п. 1. URL: [www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en](http://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en).

<sup>61</sup> Например, в Бельгии некоторые языковые права предоставляются самим языковым сообществам. В Словении в 1994 году был принят закон о самоуправляющихся этнических сообществах, частично гарантирующий права на участие признанным этническим меньшинствам (первоначально итальянцам и венграм, затем цыганам и, возможно, немцам); вместе с тем в основном он гарантирует этим сообществам особые права на представительство в местных органах власти. См. документ Совета Европы ACFC/SR/VI(2023)006.

## **XI. Осуществление прав меньшинств и ориентированных на них стратегий**

36. Несмотря на то, что в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, ничего не говорится по этому вопросу, Специальный докладчик считает важным обеспечить реальную представленность всего разнообразного населения государства в работе механизмов осуществления. На это есть три причины: во-первых, это нужно для повышения эффективности (например, если существует государственная политика в отношении языка меньшинства, очевидно, что для реализации такой политики необходимы носители такого языка); во-вторых, необходимо, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, чувствовали себя включенными в жизнь общества и представленными в обществе в целом, а для этого они должны видеть, что участие их группы эффективно признается не только в процессе принятия решений, но и на этапе их реализации; и в-третьих, если отношения между доминирующей группой и меньшинствами сложные или напряженные, важно различными способами укреплять доверие между сообществами. Привлечение лиц, принадлежащих к меньшинствам, к осуществлению законодательства или политики, в разработку и/или наполнение которых они внесли реальный вклад, представляется Специальному докладчику необходимым элементом эффективного участия. Такое включение лиц, принадлежащих к меньшинствам, в состав учреждений-исполнителей можно легко обеспечить с помощью механизмов установления квот.

## **XII. Выводы и рекомендации**

37. Существенные права меньшинств определяются на государственном или субгосударственном уровне, как это признано в пункте 3 статьи 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. В настоящем докладе показано, что наиболее эффективным способом привлечения лиц, принадлежащих к меньшинствам, к определению нормативного содержания их прав меньшинств является предоставление им территориальной или секторальной автономии в какой-либо форме на субгосударственном уровне.

38. Институциональные механизмы берут свое начало в конституции. Поэтому государства должны стремиться, по возможности, определять свое население инклюзивным образом либо через конституционное положение, прямо ссылающееся на общины меньшинств, либо через инклюзивную формулу, которая не может быть истолкована как исключаящая лиц, принадлежащих к меньшинствам, из национальной политической жизни. При этом нельзя давать определение, предполагающее лишение прав человека части проживающего на территории государства населения.

39. Специальный докладчик подчеркивает, что определение населения государства, которое прямо или косвенно охватывает общины меньшинств, не только обеспечивает символическое, правовое и институциональное признание лиц, принадлежащих к меньшинствам, в качестве особого компонента национальной государственности, но и ведет к более эффективному осуществлению прав меньшинств. В частности, судьи, принимая решения по искам, связанным с правами меньшинств, должны будут толковать правовые нормы в соответствии с таким определением. В этой связи Специальный докладчик призывает государства организовывать специальные программы повышения осведомленности о специфике недискриминации в целях обеспечения полного осуществления лицами, принадлежащими к мень-

шинствам, своих прав. Настоящим Специальный докладчик заявляет о своей готовности вносить вклад в разработку таких программ.

40. Специальный докладчик подчеркивает, что механизмы участия, позволяющие лицам, принадлежащим к этническим или национальным, религиозным или языковым меньшинствам, решать вопросы, непосредственно их касающиеся, не должны наносить ущерб способности этих лиц вносить вклад в процессы принятия решений по вопросам, касающимся общества в целом.

41. Поэтому Специальный докладчик призывает государства предусмотреть наличие институциональных механизмов, способствующих вовлечению лиц, принадлежащих к меньшинствам, и позволяющих им эффективно участвовать в принятии решений по вопросам, непосредственно их касающимся, а также вносить вклад как лица, принадлежащие к меньшинствам, в решение вопросов, актуальных для общества в целом. Такие механизмы должны быть связаны как с процессами принятия решений, так и с процессами их выполнения. Они должны способствовать укреплению доверия между различными национальными, этническими, религиозными и языковыми сообществами. Необходимо принять конкретные меры по укреплению доверия в рамках договоренностей.

42. Для того чтобы обеспечить определенную степень самоуправления в конкретных областях компетенции, имеющих особое значение для меньшинств, таких как образование и культура, Специальный докладчик рекомендует, чтобы распределение компетенций между различными органами власти в государстве основывалось на принципе субсидиарности, а не на основе отступления от общих правил исключительно в интересах лиц, принадлежащих к меньшинствам. Это означает, что предметом общего регулирования должны быть только вопросы, требующие общего решения на национальном уровне. Поскольку одинаковое отношение к лицам, находящимся в разных ситуациях, является основной формой дискриминации в отношении меньшинств<sup>62</sup>, Специальный докладчик настаивает на том, что прочие вопросы должны регулироваться по-разному, в соответствии с предпочтениями и потребностями различных групп населения, что будет способствовать подлинной недискриминации.

43. Специальный докладчик напоминает, что такой институциональный механизм должен предусматривать процедуры разрешения споров, позволяющие судьям принимать решения по нормативным коллизиям в каждом конкретном случае, либо учреждающие примирительный орган, отвечающий за арбитраж коллидирующих претензий.

44. Наконец, Специальный докладчик настоятельно подчеркивает, что институциональному механизму, учитывающему интересы меньшинств, необходимо уделять первоочередное внимание в контексте миростроительства. Он напоминает, что процессы миростроительства одновременно являются периодом серьезных институциональных изменений и предоставляют возможность снять потенциальную напряженность между различными группами, сосуществующими в рамках единого, но разнообразного, мирного, стабильного и инклюзивного общества. Поэтому Специальный докладчик призывает государства и международные организации, начиная с Организации Объединенных Наций, уделять надлежащее приоритетное внимание таким институциональным соображениям в процессах миростроительства.

<sup>62</sup> A/HRC/55/51, пп. 26–32.