



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1995/84  
29 December 1994

RUSSIAN  
Original: ENGLISH/FRENCH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
Пятьдесят первая сессия  
Пункт 20 предварительной повестки дня

ПРАВА ЛИЦ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ К НАЦИОНАЛЬНЫМ ИЛИ ЭТНИЧЕСКИМ,  
РЕЛИГИОЗНЫМ И ЯЗЫКОВЫМ МЕНЬШИНСТВАМ

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение .....	1 - 8	2
I.  ЗАМЕЧАНИЯ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ ПРАВИТЕЛЬСТВАМИ:		
Чад .....	9	3
II.  ЗАМЕЧАНИЯ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ:		
Группа по правам меньшинств .....	10 - 12	3

### Введение

1. Генеральная Ассамблея на своей сорок восьмой сессии приняла резолюцию 48/138, в которой она настоятельно призвала государства и международное сообщество поощрять и защищать права лиц, принадлежащих к меньшинствам, как они провозглашены в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в том числе путем содействия их полному участию во всех аспектах политической, экономической, социальной, религиозной и культурной жизни общества и в экономическом прогрессе и развитии их стран, и призвала государства принять все необходимые законодательные и прочие меры для содействия соблюдению и осуществлению на практике в соответствующих случаях принципов Декларации.
2. Помимо этого, Генеральная Ассамблея призвала Комиссию по правам человека изучить пути и средства эффективного поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, как они провозглашены в Декларации. В заключение Ассамблея попросила Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее доклад об осуществлении этой резолюции.
3. Комиссия по правам человека на своей пятидесятой сессии приняла резолюцию 1994/22, в которой она настоятельно призвала государства принять в соответствующих случаях все необходимые конституционные, законодательные, административные и иные меры в целях поощрения и реализации положений Декларации. Кроме того, Комиссия попросила Генерального секретаря запросить мнения и информацию от правительств, специализированных учреждений, соответствующих органов и подразделений Организации Объединенных Наций, региональных межправительственных организаций и органов и неправительственных организаций и экспертов из всех регионов по вопросам, касающимся пропагандирования и осуществления Декларации.
4. Комиссия попросила Генерального секретаря представить доклад об осуществлении этой резолюции на ее пятьдесят первой сессии по пункту повестки дня, озаглавленному "Права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам".
5. Согласно этим резолюциям Генеральный секретарь в сообщении от 13 июня 1994 года предложил государствам, заинтересованным межправительственным и неправительственным организациям, специализированным учреждениям, специальным докладчикам и соответствующим рабочим группам Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств представить свои материалы в Центр по правам человека до 1 августа 1994 года.
6. Государства, организации и учреждения, направившие ответы, обычно ссылались на обе упомянутые выше резолюции. Ввиду этого ответы, полученные к 1 ноября 1994 года, были включены в аналитический доклад Генерального секретаря, представленный сорок девятой сессии Генеральной Ассамблеи (A/49/415 и Add.1-2). Этот доклад также может быть получен участниками и наблюдателями в ходе пятьдесят первой сессии Комиссии.

7. После опубликования упомянутого выше доклада Генеральным секретарем был получен ответ правительства Чада. Кроме того, Группа по правам меньшинств, неправительственная организация, имеющая консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете, направила ответ в добавление к тому, который был включен в документ A/49/415/Add.1.

8. Эти ответы кратко излагаются ниже.

#### I. ЗАМЕЧАНИЯ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ ПРАВИТЕЛЬСТВАМИ

##### Чад

[22 ноября 1994 года]  
[Язык оригинала: французский]

9. Правительство Чада сообщило, что в Чаде не возникает проблем в связи с лицами, принадлежащими к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Во всех основных законах страны всегда было закреплено равенство всех граждан и принцип отделения церкви от государства. Эти положения предусмотрены и в проекте конституции, которая в настоящее время находится в стадии обсуждения.

#### II. ЗАМЕЧАНИЯ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

##### ГРУППА ПО ПРАВАМ МЕНЬШИНСТВ

[16 ноября 1994 года]  
[Язык оригинала: английский]

10. В дополнение к информации, содержащейся в документе A/49/415/Add.1, группа по правам меньшинств (ГПМ) представила новую информацию относительно участия ГПМ в деятельности по пропагандированию положений Декларации.

11. ГПМ организовала рабочее совещание с целью содействия поощрению прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, включая активное пропагандирование положений Декларации. В совещании, проведенном 16 февраля 1994 года в Женеве, принял участие 31 представитель делегаций, присутствовавших на пятидесятой сессии Комиссии по правам человека, органов и учреждений Организации Объединенных Наций, экспертов по проблемам меньшинств и персонала ГПМ.

12. Ниже приводится резюме вопросов, поднимавшихся в ходе обсуждения:

"Декларация Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, а также другие международные стандарты нуждаются в дополнительном уточнении, и нередко остаются неурегулированными противоречия между принципом универсальности и разнообразием региональных подходов. Противоречия возникают и между индивидуальными и коллективными правами и между правами женщин и принципами законодательных

систем, благожелательно относящихся к определенным религиозным обычаям. По-прежнему не решены, как представляется, вопросы, связанные с тем, кто будет определять, что именно в наибольшей степени отвечает интересам ребенка и насколько при этом следует принимать во внимание культурные нормы.

В Декларации о правах лиц, принадлежащих к меньшинствам, получили отражение идеи, господствовавшие среди государств на момент ее разработки. Положения Декларации, возможно, не отличаются особой смелостью, однако, поскольку для некоторых государств данная тема является весьма деликатной, с этим связано немало политических проблем. Любые методы осуществления Декларации следует рассматривать как процесс, проходящий различными темпами в различных обстоятельствах (и в том числе в неодинаковых экономических условиях), поскольку главным вопросом является проблема реального осуществления прав меньшинств таким образом, чтобы это не влекло за собой обострения конфликтов и напряженности, а напротив, позволяло снижать их остроту. Может возникать необходимость в целом ряде гарантий, позволяющих обеспечить, чтобы такая деятельность осуществлялась в форме мер по укреплению доверия.

Участники высоко оценили рекомендации, подготовленные Асбьёрном Эйде, отметив их большую ценность и весьма конструктивный характер; в этих рекомендациях намечены практические пути для продвижения вперед, однако до принятия всего комплекса этих рекомендаций потребуется, возможно, чрезвычайно внимательное их изучение правительствами. Затем на этой основе государства могут перейти к имплементации данного стандарта и высказанных рекомендаций.

По сути своей эти стандарты и рекомендации безусловно предполагают предотвращение социальных конфликтов путем содействия распространению положительной практики. Какие бы то ни было вопросы наказания за совершение злоупотреблений в ходе данного обсуждения не затрагивались.

При разработке предложений имплементационного характера необходимо реалистично оценивать возможные пути их дальнейшего рассмотрения в системе Организации Объединенных Наций. Правительства придерживаются самых различных мнений по данному вопросу, причем некоторые из них не присутствовали на совещании и, возможно, не столь сочувственно относятся к этим проблемам.

#### Механизмы и уровень координации

Хотя нередко координация получает высокую оценку и многие выступают в поддержку такой деятельности, необходимо проявлять осторожность в этом вопросе и убеждаться в ее реальной необходимости. Одни и те же слова могут неодинаково пониматься разными людьми, и в этой связи был поставлен вопрос о том, во всех ли случаях понятие целенаправленного, сконцентрированного внимания является необходимым оптимальным вариантом.

Был достигнут широкий консенсус относительно того, что в рамках системы Организации Объединенных Наций необходимо уделять значительно больше внимания этой проблематике, и был высказан ряд предложений:

- создание рабочей группы Комиссии и/или Подкомиссии;
- выделение большего времени для обсуждения проблем меньшинств в Подкомиссии;
- включение проблем меньшинств в качестве отдельного вопроса в повестку дня Комиссии и проведение соответствующего обсуждения;
- осуществление координационных функций и подготовка докладов о ходе работы Верховным комиссаром по правам человека;
- назначение специального докладчика для оказания помощи Верховному комиссару по проблемам меньшинств;
- продолжение практики представления докладов Генеральной Ассамблее по вопросу об осуществлении Декларации органами, специализированными учреждениями и подразделениями Организации Объединенных Наций.

#### Вопросы осуществления

Прежде чем вносить предложения относительно каких-либо конкретных механизмов важно изучить составляющие элементы той деятельности, которую необходимо осуществлять в целях поощрения и поддержки усилий по реализации положений Декларации. В самом деле, в различных условиях потребуются неодинаковые и порой взаимоподкрепляющие подходы, дополняющие, но не дублирующие друг друга.

Участники выделили ряд ключевых проблем:

- создание возможностей для поощрения диалога между меньшинствами и правительствами (на местном и международном уровне);
- создание возможностей для рассмотрения и изучения правительствами рекомендаций Асбьёрна Эйде в комплексе с положениями Декларации, включая вопросы их осуществления учреждениями и органами Организации Объединенных Наций;
- содействие эффективному пропагандированию Декларации Организации Объединенных Наций и рекомендаций Асбьёрна Эйде;
- обеспечение того, чтобы правительства (и по возможности меньшинства) изучали модели положительной практики, включая "интернализацию" международных стандартов по вопросам меньшинств;

- организация диалога с договорными органами по вопросам Декларации и рекомендаций Асбьёрна Эйде;
- осуществление деятельности по включению, при необходимости, вопроса о правах меньшинств в деятельность всех существующих механизмов ООН.

Определенные функции ложатся на правительства, учреждения и органы Организации Объединенных Наций и неправительственные организации. Какие бы решения ни были приняты, следует планировать мероприятия с целью поощрения конструктивного обсуждения с последующим переходом к конкретным действиям. Важно не количество механизмов, а их качественный уровень, при надлежащем определении их приоритетности и наделении их достаточными ресурсами".

13. ГПМ и Центр Ибн-Хальдуна организовали семинар по вопросу о последствиях Декларации для арабского мира. Основная цель этого совещания состояла в том, чтобы повысить степень осведомленности на Ближнем Востоке о правах меньшинств и сконцентрировать внимание на вопросах осуществления Декларации как международного стандарта, призванного обеспечивать поощрение таких прав.

14. ГПМ также опубликовала тематический доклад, озаглавленный "Право на образование и проблемы меньшинств". Ниже воспроизводятся отдельные части этого доклада, которые, как представляется, весьма актуальны с точки зрения эффективного пропагандирования положений Декларации:

"Общее право человека на образование налагает на государство определенные обязанности и подобно всем другим правам, провозглашенным в Всеобщей декларации прав человека (1948 года), это конкретное право должно предоставляться "без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения" (см. главу 2). Как указывает Патрик Торнбери, анализируя международные стандарты, этот подход к ценности образования отражает межкультурные горизонты не какой-либо одной культуры, а всего их многообразия и может порождать представление, согласно которым культуры не нуждаются в помощи извне, будучи надежно защищаемыми своими собственными системами ценностей. В случае групп населения, оказавшихся под угрозой, нормы, способствующие поощрению взаимного уважения, требуют дополнительного усиления, с тем чтобы инструментами образования и иными средствами добиваться признания права на существование отдельных культур.

Ввиду этого в главах 4, 5 и 6 нашла отражение определенная двойственность ценности образования на основе многообразия культур, в случае которого речь идет об образовании как большинства населения, так и меньшинства, и ценности образования, способствующего защите и развитию культурной самобытности меньшинств. В последнем случае может возникать необходимость создания отдельных систем образования, и в статье 27.3 Конвенции № 169 (1989) Международной организации труда (МОТ) содержится призыв к правительствам признавать "право... [коренных]... народов на

создание собственных учебных заведений и средств обучения". Однако если удовлетворение потребностей меньшинств в сфере образования с учетом существующих культурных особенностей может приводить к созданию отдельных систем образования, образование, основанное на многообразии культур, порождает противоположный и комплементарный эффект и формирует систему, способствующую укреплению связей между различными группами населения. Такой культурный обмен необходим для поощрения отношений между народами, религиями и расами в духе взаимопонимания, терпимости и дружбы.

О значении образования, основанного на многообразии культур, совершенно однозначно говорится в Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к меньшинствам: "Государства при необходимости принимают меры в области образования с целью стимулирования изучения истории, традиций, языка и культуры меньшинств, проживающих на их территории. Лица, принадлежащие к меньшинствам, должны иметь надлежащие возможности для получения знаний, необходимых для жизни в обществе в целом".

Одним из важнейших инструментов самоутверждения меньшинств является родной язык, однако его нельзя рассматривать в отрыве от общей культурной среды. Вопросы языка переплетаются, таким образом, с проблемами, возникающими в результате существования различных систем ценностей и убеждений. В главах, посвященных вопросам языка и образования (4) и связанным с религией аспектом светского образования (5), говорится о полезности разграничения сфер общественной и частной жизни. Рейчел Уорнер описывает, как, несмотря на то, что дети, принадлежащие к меньшинствам, продолжают говорить на своем языке, тот язык, на котором они говорят в школе, может постепенно вытеснять родной язык при общении дома. Население, принадлежащее к меньшинствам, должно обучаться национальному языку государства, в котором они живут, и такое обучение должно быть эффективным, чтобы они могли в полной мере участвовать в жизни общества. Однако получение через систему образования доступа к языку органов власти и управления может отдалять лиц, принадлежащих к меньшинствам, от их собственной культуры, усиливая в то же время изоляцию и угнетение тех, кто по-прежнему остается за пределами господствующей культуры. Если языки большинства населения обладают престижем и статусом и языки меньшинств большинство населения относит к категории второразрядных, у детей может возникать нежелание пользоваться родным языком. Аналогичным образом, меньшинства не будут бояться сохранить свою религиозную самобытность лишь в том случае, если система ценностей частной жизни, которые нередко выражаются через постулаты религии, будет прививаться образованием с утверждением ценностей, действительных для всех детей общества. Джагдиш Гундара подчеркивает, что позитивная доктрина отделения церкви от государства не ограничивается рамками одного лишь терпимого отношения к верованиям других групп населения и скорее предполагает концепцию принадлежности к единому обществу всех имеющихся в нем групп. Разрешение сложных проблем, возникающих в связи с многообразием культур, возможно лишь в том случае, если уважение культурного многообразия становится одним из элементов общей системы ценностей всего общества.

В заключительной главе (6) Сара Грэм-Браун анализирует роль учебных программ. Последние отражают приоритеты государства в сфере идеологии и образования. Грамотность

дает возможность людям создавать официальный вариант истории, и, особенно в тех случаях, когда власть находится в руках какой-то одной конкретной этнической или элитарной группы, контроль над составлением программ обучения нередко приводит к написанию такого варианта истории, который возвышает политическую и социальную роль этой группы в ущерб другим. Кроме того, уместно отметить, что даже в постколониальных обществах господствующая система преподавания нередко сохраняет европейскую ориентацию, и культура меньшинства вытесняется той культурой большинства, которая сама прежде подвергалась гонениям.

В тех случаях, когда делаются попытки обеспечить культурный плюрализм системы образования, с тем чтобы отразить многообразие культур общества, порой объектом критики становится склонность сосредоточивать внимание на конкретном меньшинстве, не делая предметом обсуждения отношение самого большинства к другим группам. Эта проблема взаимодействия культур проявляется в степени участия представителей меньшинств в формировании политики в области образования и разработке учебных программ. С учетом различий между отдельными группами и неоднородности их состава нельзя полагать, что сам факт принадлежности к тому или иному угнетаемому меньшинству означает, что все члены такой группы одинаково понимают характер своей культуры и самобытности или потребности отражения этих моментов в соответствующих учебных программах. Диалог с позиций многообразия культур в сочетании с образованием с прицелом на культурную самобытность дает лицам, принадлежащим к меньшинствам, возможность обсуждать эти проблемы, не опасаясь того, что их несогласие пагубно скажется на интересах всей группы.

Та степень, в какой лица, принадлежащие к меньшинствам и к большинству населения, могут осуществлять право на образование, зависит от определенных политических, экономических и социальных условий, существующих в государстве (см. главу 3). Существование проблем языка, религии и учебных программ, которые обсуждаются в главах 4, 5 и 6, в значительной степени зависит от того, какие экономические ресурсы может выделять государство на цели всеобщего образования. ГПМ ведет подбор дополнительных материалов, позволяющих проиллюстрировать степень особенно неблагоприятных последствий для групп меньшинств, возникающих при проведении политики структурной перестройки, которая, как представляется, по сути своей отвлекает государство от выполнения обязательства обеспечивать образование в контексте осуществления экономических, социальных и культурных прав. Представители меньшинств имеют такое же право на образование, как и другие граждане государства. Хотя в тех случаях, когда проводится политика структурной перестройки, невозможно сказать, какова бы была ситуация в иных обстоятельствах, группы меньшинств нередко оказываются среди находящихся в наиболее неблагоприятном положении слоев населения и, возможно, тяжелее всех переносят сокращение ассигнований и введение платы за обучение.

Нормальный ход жизни, в том числе в сфере образования (как формального, так и неформального), резко нарушается в районах, ставших ареной вооруженной борьбы и гражданских беспорядков. Это соображение справедливо в отношении как меньшинств, так и большинства населения, однако именно нарушение связи между отдельными группами населения само по себе может являться одной из причин вспышек насилия. Мирная среда, с одной стороны, благоприятна для образования, а с другой стороны является результатом организации образования на основе принципов соблюдения и поощрения прав меньшинств, а



также поощрения взаимопонимания на основе межкультурного обмена и равноправных отношений между меньшинствами и большинством населения. . .

Декларация Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, расширяет рамки положений статьи 27. В статье 4.3 предусматривается, что:

Государства принимают соответствующие меры к тому, чтобы там, где это осуществимо, лица, принадлежащие к меньшинствам, имели надлежащие возможности для изучения своего родного языка или обучения на своем родном языке.

Это положение неудовлетворительно в том смысле, что оно предполагает либо изучение лицами, принадлежащими к меньшинствам, своего родного языка или обучение на своем родном языке, и при этом делается оговорка "там, где это осуществимо". Вместе с тем необходимость этих мер представляется вполне обоснованной и должна определяться общей целью, поставленной в статье 1 Декларации – поощрение, сохранение и развитие культур меньшинств. В статье 4.4 конкретно говорится об образовании:

Государства при необходимости принимают меры в области образования с целью стимулирования изучения истории, традиций, языка и культуры меньшинств, проживающих на их территории. Лица, принадлежащие к меньшинствам, должны иметь надлежащие возможности для получения знаний, необходимых для жизни в обществе в целом.

В этом пункте речь идет о мерах, принимаемых государством, а не о правах лиц, принадлежащих к меньшинствам. Упомянутые меры в большинстве случаев будут "необходимыми" для того, чтобы способствовать осведомленности широких слоев общества о проблемах имеющихся в нем меньшинств. Этот пункт должен оказывать влияние на содержание школьных программ. С другой стороны, в процессе образования представители меньшинств должны знакомиться с реалиями окружающего их общества, не впадая в "этнический фундаментализм"; этот вопрос также актуален для программ обучения 18/. Не следует недооценивать значение Декларации Организации Объединенных Наций. Декларация не является договором, однако в ней провозглашены глобальные минимальные стандарты защиты и поощрения прав меньшинств, и в обозримом будущем она будет оказывать влияние на содержание и структуру программ Организации Объединенных Наций по проблемам меньшинств. Декларация представляет собой шаг вперед к исправлению положения, характерного для первых лет послевоенного периода, когда проблема меньшинств игнорировалась. . .

#### Некоторые замечания общего характера

Согласно международному праву образование представляет собой всеобщее право человека и является одним из ключевых элементов прав меньшинств. Обязательство поощрять такое общее право шире закреплено в праве договоров, чем конкретные права меньшинств. Вопросы образования представителей меньшинств полнее отражены в документах рекомендательного характера, в резолюциях Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных

Наций и инструментах СБСЕ. Таким образом, имеются возможности для развития аспектов прав представителей меньшинств на образование, закрепляемых в документах, имеющих исполнительную силу, хотя перспективы заключения общего договора по правам меньшинств представляются весьма отдаленными. Вместе с тем весь комплекс существующих документов чрезвычайно многообразен и многие проблемы меньшинств учтены в том или ином документе. Минимальным или основополагающим принципом международного права является охрана существования и самобытности меньшинств и создание условий для развития этой самобытности. Те или иные конкретные вопросы образования могут быть связаны с базовым неограниченным по срокам стандартом, требующим постоянного внимания со стороны государств и представляющим собой своего рода программу действий, которая всегда остается незавершенной. Можно предложить ряд принципов для всего комплекса документов:

1. Меньшинства должны принимать участие в общих программах финансируемого образования в той же степени, что и другие граждане государств. Важную роль при этом играют принципы недискриминации и равноправия.
2. У меньшинств имеются особые потребности, отражающие также идею равенства, поскольку нередко они находятся в уязвимом положении по сравнению с более могущественными слоями общества.
3. Права меньшинств на существование и самобытность предполагают элемент образования.
4. В идеальном варианте надлежащий режим образования предполагает в этой связи обучение представителей меньшинств на родном языке с преподаванием предметов, посвященных их культуре; помимо этого, он предполагает обеспечение доступа к знаниям, накопленным всем обществом, которое должно уважать вклад меньшинств в национальную культуру и сознавать, что они вносят такой вклад. Процесс образования должен, таким образом, быть ориентирован на права человека в самом полном смысле этого термина".

-----