



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/9
2 February 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Четвертая сессия
Пункт 2 предварительной повестки дня

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕЗОЛЮЦИИ 60/251 ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ
ОТ 15 МАРТА 2006 ГОДА, ОЗАГЛАВЛЕННОЙ "СОВЕТ ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА"**

**Доклад Независимого эксперта по вопросам меньшинств*,
Гей Макдугалл**

* Настоящий доклад был представлен после официально установленного срока, с тем чтобы включить в него самую последнюю информацию.

Резюме

Мандат Независимого эксперта по вопросам меньшинств был учрежден Комиссией по правам человека в ее резолюции 2005/79. Независимому эксперту предлагается, в частности, поощрять осуществление Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам, выявлять наилучшую практику государств и возможности для технического сотрудничества со стороны Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Независимый эксперт представила свой первоначальный доклад Совету по правам человека в январе 2006 года, в котором она проанализировала рамки своего мандата, методы работы, которые она планирует использовать, перечислила ключевые тематические приоритеты на начальный период ее мандата: меньшинства в контексте уменьшения масштабов нищеты и ЦРДТ, а также содействие интеграции и стабильности.

В период, последовавший после представления ее первоначального годового доклада, Независимый эксперт совершила две официальные поездки по странам: в Венгрию (25 июня - 3 июля 2006 года) и в Федеративную Демократическую Республику Эфиопию (28 ноября - 12 декабря 2006 года) для проведения консультаций по вопросам меньшинств и рассмотрения национального законодательства, политики и практики, затрагивающих национальные и этнические, религиозные и языковые меньшинства.

Независимый эксперт провела широкие переговоры по всем элементам ее мандата. Она присутствовала на семинарах экспертов и конференциях, провела совещания и двусторонние и многосторонние обсуждения, в том числе с представителями государств - членов Организации Объединенных Наций, установила контакты с учреждениями системы Организации Объединенных Наций и региональными межправительственными организациями и консультировалась со многими организациями гражданского общества и непосредственно с общинами меньшинств. В ходе поездок по странам она уделяла первостепенное внимание гендерным вопросам, входящим в сферу ее мандата, и организовала проведение специальных форумов по вопросу о положении женщин из числа меньшинств. Она провела специальные консультации и исследования ключевых тематических приоритетов, перечисленных в ее первоначальном докладе.

В каждом регионе мира существуют меньшинства, которые относятся к беднейшим слоям малоимущего населения и которые нередко подвергаются постоянной дискриминации и изоляции, лишены своих основных прав и зачастую страдают от насилия. Меньшинства сталкиваются с несоразмерным бременем нищеты, причем динамика нищеты этих групп меньшинств нередко носит более сложный характер и не вписывается в концептуальные рамки общей политики борьбы с этим явлением. Нередко

меньшинства игнорируются и исключаются из программ по достижению целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ). Признавая неотложную необходимость в большей мере учитывать положение меньшинств в международных и национальных усилиях по сокращению масштабов нищеты и достижению этих целей, Независимый эксперт решила уделить первостепенное внимание этой теме в своем втором годовом докладе.

Для учета особых обстоятельств нищеты, в которых живут лица, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, необходимы целевые и приоритетные подходы и политика. При разработке, планировании и осуществлении мер по сокращению масштабов нищеты и политики по достижению ЦРДТ правительства должны уделять первостепенное внимание обеспечению того, чтобы обездоленные меньшинства рассматривались без отрыва от их жизни в условиях социальной изоляции и дискриминации и связанного с этим тяжелого бремени крайней и хронической нищеты. Для содействия этим усилиям в контекстах страновых докладов о достижении ЦРДТ и в документах о стратегиях сокращения масштабов нищеты (ДССН) правительствам настоятельно рекомендуется тщательно проанализировать ситуации, в которых находятся группы меньшинств, и те статистические данные, которые помогут им установить положение меньшинств по сравнению с другими группами.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1 - 15	5
I. МЕНЬШИНСТВА, НИЩЕТА И ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ, СФОРМУЛИРОВАННЫЕ В ДЕКЛАРАЦИИ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ: АНАЛИЗ ГЛОБАЛЬНЫХ ВОПРОСОВ:.....	16 - 100	9
A. Несоразмерное бремя нищеты обездоленных меньшинств ...	23 - 46	11
B. Отрицательные последствия ущемления права на недискриминацию и равное обращение	47 - 57	18
C. Недостатки текущих усилий по интеграции меньшинств в стратегии сокращения масштабов нищеты	58 - 73	21
D. Перспективная практика в политике в области развития	74 - 94	26
E. Деятельность Организации Объединенных Наций и других учреждений по защите меньшинств, сокращению масштабов нищеты и достижению ЦРДТ	95 - 100	33
II. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	101 - 109	35

Введение

1. Независимый эксперт имеет честь представить на рассмотрение Совета по правам человека свой второй годовой доклад, в котором подводятся общие итоги ее деятельности начиная с января 2006 года. После представления своего первоначального доклада (E/CN.4/2006/74) она совершила две официальные поездки по странам: в Венгрию (26 июня - 3 июля 2006 года) и в Федеративную Демократическую Республику Эфиопию (28 ноября - 12 декабря 2006 года) (A/HRC/4/9/Add.2-3, соответственно). Независимый эксперт выражает свою признательность правительствам Венгрии и Эфиопии за их содействие и помощь, оказанные ей в подготовке и осуществлении этих поездок.
2. В своем первоначальном докладе Независимый эксперт определила ключевые тематические приоритеты в своей работе, а именно: меньшинства в контексте сокращения масштабов нищеты и достижения ЦРДТ и содействие социальной интеграции и стабильности. Лица из числа меньшинств, находящихся в неблагоприятном положении, как правило, страдают от тяжелого и несоразмерного бремени нищеты в каждом регионе. В настоящем докладе главное внимание уделяется меньшинствам в контексте стратегий по уменьшению масштабов нищеты и необходимости в программах и стратегиях для достижения ЦРДТ, в которых учитывалось бы положение общин меньшинств, особенно страдающих от расизма, дискриминации, социальной изоляции, а зачастую и насилия. Борьба с нищетой является ключевым элементом политики, направленной на социальную интеграцию и обеспечение стабильности.
3. Независимый эксперт провела многочисленные консультации с представителями правительств каждого региона, региональных межправительственных организаций, организаций гражданского общества и научных и исследовательских институтов, международных финансовых учреждений, включая Всемирный банк и учреждения Организации Объединенных Наций. На региональном уровне она провела совещания с механизмами по вопросам меньшинств, входящими в состав различных органов, включая Совет Европы и Управление Верховного комиссара по делам национальных меньшинств Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), и будет поддерживать дальнейший диалог с этими органами в начале 2007 года. Она также провела совещания с представителями Организации американских государств (ОАГ) и Межамериканской комиссии по правам человека, а в ходе своей поездки в Эфиопию установила первый контакт с рядом старших должностных лиц Африканского союза. Она также провела первые консультации с представителями Организации Исламская конференция.
4. Для реализации своего заявленного намерения содействовать дальнейшему учету проблем меньшинств в работе Организации Объединенных Наций она провела широкие

консультации с учреждениями Организации Объединенных Наций и ее органами, включая Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) и Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). В ходе своих официальных поездок она также провела брифинги с персоналом страновых и региональных бюро УВКПЧ, ПРООН, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и ЮНИСЕФ и в настоящее время предпринимает усилия для укрепления диалога с этими подразделениями системы Организации Объединенных Наций как в рамках более широких межучрежденческих инициатив, так и при осуществлении своих поездок в страны.

5. В своем первоначальном докладе Независимый эксперт заявила о своем стремлении наладить тесное сотрудничество с договорными органами Организации Объединенных Наций, прежде всего с Комитетом по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД). В августе 2006 года она провела официальный диалог с КЛРД, в ходе которого она обсудила возможности сотрудничества, включая вопрос о механизмах Комитета, занимающихся проблемами раннего предупреждения неотложных действий и последующих мер, а также возможности укрепления потенциала Комитета по рассмотрению проблем меньшинств в ходе его работы. Второй предметный диалог состоялся по просьбе Комитета. Независимый эксперт также обратилась с просьбой о проведении в 2007 году официального диалога с Комитетом по правам человека и Комитетом по правам ребенка.

6. Независимому эксперту необходимо тесно сотрудничать с региональными организациями, избегая при этом возможного дублирования. В качестве примера ее регионального взаимодействия можно привести резолюцию, озаглавленную "Борьба с расизмом и всеми формами дискриминации и нетерпимости и рассмотрение проекта Межамериканской конвенции по борьбе с расизмом и всеми формами дискриминации и нетерпимости" (AG/RES.2168 (XXXVI-O/06)), в которой Генеральная ассамблея ОАГ предложила Межамериканской комиссии по правам человека "продолжать активизацию диалога и сотрудничества с Независимым экспертом по вопросам меньшинств, включая работу над проектом Межамериканской конвенции против расизма". Она также провела консультации с представителями государств - членом ОАГ и при поддержке УВКПЧ организовала международное консультативное совещание экспертов в январе 2007 года, цель которого состояла в том, чтобы содействовать региональным и национальным учреждениям в нормотворческой деятельности и создании эффективных механизмов по борьбе с дискриминацией и защите прав меньшинств.

7. Значительную пользу Независимому эксперту принесла возможность напрямую встретиться с представителями общин меньшинств из всех регионов на двенадцатой

сессии Рабочей группы по меньшинствам Организации Объединенных Наций в августе 2006 года. В ходе этой сессии она организовала форум для представителей меньшинств для того, чтобы они могли напрямую проконсультироваться с ней, задать вопросы и обратить ее внимание на волнующие их проблемы. Она также воспользовалась информацией, предоставленной ей организациями гражданского общества, научными и исследовательскими организациями. В ходе своих поездок в Венгрию и Эфиопию она также поставила перед собой цель встретиться с представителями меньшинств, чтобы выслушать их мнения.

8. В своей резолюции 2005/79 Комиссия по правам человека постановила изменить мандат Рабочей группы по меньшинствам, с тем чтобы она могла, в частности, сосредоточить свою работу на "концептуальной поддержке Независимого эксперта, который будет участвовать в качестве наблюдателя, и диалогу с ним". Независимый эксперт извлекла большую пользу из официальных и неофициальных консультаций с членами Рабочей группы и ее секретариата и заявила о своей поддержке специального форума по вопросам меньшинств. Она отметила уникальную роль Рабочей группы, в том числе в рамках важных усилий по выработке концепции и обеспечению доступа самим меньшинствам к сессиям Рабочей группы, с тем чтобы их голос был услышан в Организации Объединенных Наций. В ходе двенадцатой сессии Рабочей группы был продемонстрирован мощный потенциал для конструктивного сотрудничества, и среди элементов будущей совместной инициативы был выделен вопрос об охране общественного порядка, обеспечении безопасности и уголовного правосудия в полиэтничествах.

9. Независимый эксперт уделила пристальное внимание конкретным ситуациям, в которых оказываются женщины из групп меньшинств. Женщины и девушки из находящихся в неблагоприятном положении групп меньшинств подвергаются множественной и межсекторальной дискриминации как в силу своей принадлежности к меньшинствам, так и по половому признаку. Такая многофакторная дискриминация может сделать их особенно уязвимыми по отношению к нарушениям их прав и ущемлению их прав как в общественной, так и частной жизни, включая насилие и сексуальные домогательства. В ознаменование Международного женского дня в марте 2006 года Независимый эксперт сделала заявление, в котором она призвала уделять больше внимания положению женщин из числа меньшинств, которые подвергаются разнообразным формам дискриминации.

10. Она провела совещания с женщинами из числа меньшинств, чтобы выслушать их проблемы и озабоченности, и организовала консультации со старшими государственными

должностными лицами, отвечающими за гендерные вопросы и дела женщин. Во время посещения Венгрии она организовала встречу с женщинами из числа рома, в ходе которой она смогла проконсультировать их и провести их опрос. Во время поездки в Эфиопию она уделила внимание особому положению женщин из числа меньшинств и провела консультации с женщинами из числа меньшинств, включая женщин из общин ануак и нуэр в районе Гамбелла. Это внимание к проблемам женщин отражено в ее докладах о поездках и в конкретных рекомендациях.

11. Продолжая свои усилия по сокращению масштабов нищеты и реализации ЦРДТ в интересах меньшинств, Независимый эксперт провела многочисленные совещания с учреждениями, занимающимися вопросами развития, в том числе с ПРООН, Всемирным банком и национальными и международными неправительственными организациями (НПО). В тесном сотрудничестве с ПРООН она выступила с инициативой и организовала международные консультации на тему "Взаимодействие ПРООН с меньшинствами в процессах развития", состоявшиеся 18-19 октября 2006 года в Нью-Йорке, с целью активизации процесса рассмотрения проблем меньшинств в таких областях, как нищета/ЦРДТ, демократическое управление и предотвращение кризисных ситуаций и восстановление. Их главным результатом стала программная/рекомендательная записка ПРООН по меньшинствам, в которой подтверждается приверженность процессу развития.

12. Содействие поощрению прав меньшинств, в том числе посредством проведения политики равноправного развития и верховенства закона в рамках борьбы с расизмом и дискриминацией, дает мощное средство для содействия социальной интеграции, стабильности и предотвращения конфликтов. Независимый эксперт участвовала в семинарах и форумах по вопросам показателей социального и человеческого развития, раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, а также провела консультации с различными заинтересованными сторонами, включая Специального советника Генерального секретаря по предупреждению геноцида. В ноябре 2006 года она была главным докладчиком и участником на семинаре высокого уровня на тему "Предупреждение межэтнических и религиозных конфликтов", организованном Международной группой по правам меньшинств.

13. Для оказания содействия сбору информации о законодательстве, политике и практике государств, затрагивающих меньшинства, в марте 2006 года Независимый эксперт направила всем государствам - членам Организации Объединенных Наций соответствующий вопросник для национальных органов. Их ответы во многом помогут ей в различных аспектах ее текущей работы. Данный вопросник, в частности, позволил выявить наилучшую или наиболее успешную практику государств. До поездки она с большой для себя пользой ознакомилась с ответом правительства Венгрии, в котором

подробно излагалось законодательство по вопросам меньшинств и уникальная система самоуправления в их общинах.

14. В обязанности Независимого эксперта входит выявление наилучшей практики и возможностей для технического сотрудничества со стороны УВКПЧ. В качестве практической меры она начала уделять внимание трем приоритетным направлениям работы: поддержание общественного порядка и обеспечение безопасности в полиэтнических обществах (в сотрудничестве с Рабочей группой по меньшинствам); произвольный отказ в предоставлении или лишение гражданства некоторых групп меньшинств как средство, исключаящее меньшинства из сферы распределения общественных благ или системы разумного участия; и равный доступ к качественному образованию и другие вопросы, связанные с образованием, в том числе доступ к образованию на языках меньшинств.

15. Независимый эксперт направила сообщения государствам о конкретных ситуациях и проблемах, имеющих отношение к ее мандату, которые были доведены до ее сведения. Эти сообщения были подготовлены совместно с другими держателями мандатов специальных процедур с целью проверки информации, установления фактов, получения дополнительных данных, и препровождения правительствам вызывающих озабоченность вопросов и установления конструктивного диалога.

I. МЕНЬШИНСТВА, НИЩЕТА И ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ, СФОРМУЛИРОВАННЫЕ В ДЕКЛАРАЦИИ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ: АНАЛИЗ ГЛОБАЛЬНЫХ ВОПРОСОВ

16. В День прав человека (10 декабря 2006 года) Независимый эксперт в числе 37 обладателей мандатов специальных процедур подготовила заявление, в котором подчеркивалась срочная необходимость заняться решением проблемы хронической нищеты, в условиях которой проживают многие миллионы людей во всем мире и которая является одной из самых острых проблем прав человека. В этом заявлении отмечалось, что "нищета является атрибутом порочного круга маргинализации, социальной изоляции и дискриминации..., нередко становясь причиной, а также результатом комплексной системы нарушения прав человека".

17. В своем первоначальном докладе Независимый эксперт пишет: "Вероятность обнищания для меньшинств, которые сталкиваются с широко распространенной дискриминацией или изоляцией, значительно более высока, нежели для других групп. [...] Самыми бедными сообществами практически в любом регионе, как правило,

являются общины меньшинств, в течение долгого времени подвергавшихся дискриминации, насилию или изоляции". По существу, нищета в общинах меньшинств необходимо рассматривать как причину, так и проявление ограниченного объема прав, возможностей и средств социального развития, имеющихся в распоряжении членов данного сообщества в целом. А усилия по сокращению масштабов нищеты имеют существенное значение для более масштабных усилий по развитию всего комплекса гражданских, политических, социальных и экономических прав для общин меньшинств.

18. Нищета в данном контексте предполагает не только нехватку дохода или ежедневную борьбу за элементарные средства к существованию. Бедные общины, как правило, в меньшей степени способны эффективно участвовать в процессе принятия политических решений или добиваться доступа к механизмам правосудия в случае нарушения их прав. Они страдают от неравного доступа к образованию, здравоохранению, занятости и земле. А без более согласованных усилий по сокращению масштабов нищеты на основе осуществления целенаправленных стратегий, непосредственно ориентированных на общины меньшинств, международное сообщество не сможет достичь или обеспечить устойчивость важных целевых показателей, определенных в целях развития, которые были сформулированы в Декларации тысячелетия..." (E/CN.4/2006/74, пункты 64-65).

19. Независимый эксперт рассматривает проблему нищеты, используя тот же самый четырехчастный подход, который она наметила для общей защиты прав меньшинств: защита самого существования меньшинств, включая защиту физической неприкосновенности принадлежащих к ним лиц; охрана и поощрение культурной и социальной самобытности; обеспечение недискриминации и равенства, включая ликвидацию структурной или системной дискриминации; и обеспечение эффективного участия меньшинств в общественной жизни, прежде всего в отношении принятия затрагивающих их решений.

20. Независимый эксперт провела целевое исследование по меньшинствам и стратегиям сокращения масштабов нищеты. Она получила информацию и провела консультации с широким кругом экспертных источников, включая представителей государств, учреждений по вопросам развития, международных финансовых учреждений, учреждений Организации Объединенных Наций и самих меньшинств. Она заказала проведение обзора и оценки 50 страновых докладов о достижении ЦРДТ и отдельных ДССН, которые содержатся в добавлении 1 к настоящему докладу (A/HRC/49/Add.1). Страновые доклады о достижении ЦРДТ и ДССН закладывают прочную основу для анализа межрегиональной практики по позитивной интеграции меньшинств в процессы развития.

21. Независимый эксперт вновь подчеркнула, что под термином "меньшинства" она понимает отдельные группы, которые сталкиваются с многолетней дискриминацией и находятся в неблагоприятном положении из-за их принадлежности к национальным, этническим, религиозным или языковым группам. В рамках ее мандата статус "меньшинства" определяется не только количественными факторами. Она признает, что отдельные группы, которые в силу своей малочисленности являются меньшинством в обществе, могут в то же самое время доминировать в экономике или других секторах. В настоящем тематическом докладе по меньшинствам и ЦРДТ акцент делается на группах, которые находятся в неблагоприятном положении или по иным причинам лишены возможности защищать свои права.

22. Существует реальная опасность того, что стратегии, используемые для достижения ЦРДТ, окажутся не столь благоприятными для групп меньшинств и даже могут увеличить неравенство и нанести ущерб некоторым общинам меньшинств. Необходимы более настойчивые усилия для обеспечения того, чтобы малоимущие меньшинства наравне с другими могли извлечь пользу из международного обязательства по сокращению масштабов нищеты и достижению ЦРДТ к 2015 году. Настоящий анализ призван содействовать этим усилиям путем общего обзора ключевых проблем меньшинств и представления конкретных рекомендаций.

А. Несоразмерное бремя нищеты обездоленных меньшинств

23. Живущие в нищете люди есть во всех странах, как развивающихся, так и развитых. Группы меньшинств, как правило, живут в условиях более глубокой и несоразмерной нищеты во всех регионах мира, причем такая нищета нередко отличается по своей структуре и причинам, требуя адресной и целенаправленной политики для ее преодоления.

24. Данные, касающиеся нищеты, в разбивке по этническим, религиозным или языковым признакам, публикуются крайне редко. Обзоры доходов домашних хозяйств и показатели развития человеческого потенциала обычно не содержат информации, необходимой для сопоставления этих данных с принадлежностью к той или иной социальной группе с отличительными этническими, религиозными или языковыми признаками. Это означает, что статистические данные об относительных доходах и развитии человеческого потенциала в группах меньшинств для многих стран отсутствуют или же, при их наличии, часто не публикуются. Вместе с тем подборка имеющихся статистических данных является весьма красноречивой.

25. В показателях доходов в Бразилии за 2002 год процентная доля представителей белого населения, суточный доход которых не превышал бы одного доллара в сутки, составляет 4,3%, а среди цветного населения (в основном афробразильцев) этот показатель равен 8,3%; аналогичные показатели для населения, живущего на два доллара в сутки, составляют 8,6% белого и 19,4% цветного населения¹.

26. В Непале самый низкий уровень потребления существует среди далитов, одной из низших каст, процент нищеты среди которых составляет 46%; при этом у мусульман он равен 41%, а среди горных джанаяти (коренные этнические общины) - 45%. Среди низшей касты далитов процент нищего населения на 15% превышает общий показатель по стране².

27. В Соединенном Королевстве треть британских индийцев и выходцев из стран Карибского бассейна, половина выходцев из Африки и две трети британских пакистанцев и бангладешцев живут в нищете. В общей сложности это составляет менее 25% всего британского населения, живущего в условиях нищеты³.

28. В Намибии подушевой доход на домашнее хозяйство в районах, где родным языком является немецкий, в 23 раза превышает этот показатель для домашних хозяйств в районах проживания бушменов (коренная группа меньшинства)⁴.

29. По имеющимся свидетельствам, разрыв в уровне нищеты между этническими меньшинствами и большинством кинь во Вьетнаме продолжает увеличиваться. На долю этнических меньшинств Вьетнама приходится всего лишь 14% населения, но при этом они составляют 29% беднейших групп населения⁵.

¹ Matías Busso, Martín Cicowiez and Leonardo Gasparini, *Ethnicity and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean*, Working Paper 27, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, (Bogota, Colombia: UNDP, 2005): Table 2.4, p. 77.

² *Nepal MDGs Progress Report 2005*, (Kathmandu, Nepal: HMG Nepal, National Planning Commission, September 2005): p. 10.

³ Lucinda Platt, *Parallel Lives: Poverty Among Ethnic Minority Groups in Britain*, London: Child Poverty Action Group (CPAG), December 2002.

⁴ *Namibia 2004 Millennium Development Goals*, (Windhoek, Namibia: Office of the President, National Planning Commission, August 2004): p. 5.

⁵ Roger Plant, *Indigenous Peoples/Ethnic Minorities and Poverty Reduction Regional Report*, (Manila, Philippines: Asian Development Bank, 2002): p. 32.

30. В некоторых государствах - членах Европейского союза (ЕС) доля иммигрантов и этнических меньшинств из незападных стран на рынках труда (например, мигранты из неевропейских стран в Дании и Нидерландах, турки в Германии, мигранты из Северной Африки во Франции, бангладешцы и пакистанцы в Соединенном Королевстве) на 15-40% ниже, чем доля коренных жителей или мигрантов из западных стран. Доля рома в большинстве стран - членов ЕС и тревеллеров в Ирландии среди экономически активного населения особенно низка, и, как правило, они лишены доступа на рынок труда⁶.

31. По данным переписи 2000 года, в Соединенных Штатах Америки доля нищего населения среди небелых в среднем выше, чем среди белых жителей. Если среди белых нелатиноамериканского происхождения самый низкий показатель нищеты составлял 8,1%, то средний показатель нищеты среди афро-американцев не превышал 24,9%, у американских индейцев и жителей Аляски в среднем был равен 25,7%, а среди испаноязычных граждан или лиц латиноамериканского происхождения средний показатель нищеты составлял 22,6%⁷.

32. Уровень нищеты определяется не только доходом. Агрегированные показатели развития человеческого потенциала у меньшинств также ниже, чем у групп, не принадлежащих к меньшинствам.

33. Например, в Индии процентная доля грамотных женщин из числа традиционных племен в сельских общинах составляла в 1991 году всего лишь 16%, а среди традиционных каст этот показатель был равен 24% по сравнению с общим национальным показателем грамотности среди женщин на уровне 39%⁸.

34. Данные обследования, проведенного в 1990-е годы в 11 африканских странах к югу от Сахары, свидетельствуют об особенно разительных результатах в случае Кении, где показатель смертности среди детей кикуйя (наиболее многочисленная этническая группа

⁶ International Centre for Migration Policy Development, *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in the 15 Member States of the EU* (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, October 2003): p. 5.

⁷ Alemayehu Bishaw and John Iceland, *Poverty 1999: Census 2000 Brief* (Washington: U.S. Census Bureau, May 2003): p. 5 and Table 6.

⁸ UNDP, *Human Development Report 2000* (New York, NY: UNDP, 2000): p. 110.

Кении) был на 65% ниже, чем среди детей других этнических групп, и на 74% ниже среди детей младше пяти лет⁹.

35. В Соединенных Штатах 21% испаноязычных детей не охвачены системой медицинского страхования (государственной или частной) по сравнению с 7% белых неиспаноязычных детей; 12% детей на островах Азиатско-Тихоокеанского региона и 14% афро-американских детей также не имеют медицинской страховки (данные 2003 года)¹⁰.

36. В странах Юго-Восточной Европы "три четвертых женщин народности рома не имеют начального образования (по сравнению с одной пятой женщин общин большинства), а почти одна треть неграмотны (по сравнению с одной женщиной из 20 в общинах большинства)"¹¹.

37. Только 13% детей в Африке имеют доступ к начальному образованию на родном языке по сравнению с 62% детей, имеющих доступ к такому образованию в Восточной Азии и районе Тихого океана, регионе, который отличается даже более высоким разнообразием языков, чем в странах Африки¹².

38. Однако эти показатели у меньшинств не всегда бывают хуже. В Великобритании 75% британских индийцев в возрасте 18 лет получают очное образование по сравнению с 42% прочего населения¹³. В Малайзии этнические китайцы составляют 3% от населения, но при этом контролируют примерно 70% частного сектора¹⁴. Однако негативная тенденция все же преобладает. Даже в тех случаях, когда меньшинства могут находиться в благоприятном положении в той или иной сфере, им по-прежнему может грозить

⁹ Chronic Poverty Research Centre, *Chronic Poverty Report 2004-05* (Manchester, UK: Chronic Poverty Research Centre, 2005): p. 19.

¹⁰ *Growing up in North America: Child Well-Being in Canada, the United States and Mexico* (Baltimore, MD, USA: Canadian Council on Social Development, Annie E. Casey Foundation in the US, and Red por los derechos de la infancia en México, 2006): pp. 26-27.

¹¹ Andrey Ivanov et al., *At Risk: Roma and the Displaced in Southeast Europe* (Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 2006): p. 27.

¹² UNDP, *Human Development Report 2004* (New York, NY: UNDP 2004): p. 34, Figure 2.4.

¹³ *Parallel Lives: Poverty Among Ethnic Minority Groups in Britain*, see supra note 3.

¹⁴ Supra note 12, *Human Development Report 2004*, p. 29.

социальная или политическая изоляция, которая может затронуть их права человека и возможность развития человеческого потенциала.

39. При стандартном анализе нищеты эти характерные для меньшинств тенденции нередко упускаются из виду, поскольку акцент делается на отдельном человеке или домашнем хозяйстве, а не на группах, и учитываются физические показатели нищеты, а не ее социальные аспекты. Хотя при анализе положения в городских и сельских районах пространственные характеристики нищеты принимаются во внимание, такой анализ редко когда идет дальше этого, не пытаясь увязать пространственный и социальный аспекты и ответить на вопрос, "кто беден, где и почему?". Такие показатели вертикального неравенства имеют важное значение, но они не дают полной картины динамики нищеты среди соответствующих групп.

40. Сбор данных по гендерной тематике имеет важное значение для выявления тенденции к систематическому лишению женщин доступа к процессу развития и участию в политической жизни, включая вопрос о различиях, существующих в городских районах. Для противодействия этой тенденции принимаются целевые программы для женщин, проводятся основанные на гендерной специфике аналитические изыскания, привлекаются консультанты по гендерным вопросам и даже учитываются ЦРДТ, направленные на преодоление гендерного неравенства (Цель 3). Достигнутые изменения в процессе развития, пусть даже медленные и непоследовательные, свидетельствуют о том, что подход к процессу развития через призму "группы" может существенно расширить конечные возможности конкретных целевых групп.

41. До настоящего времени основные исследования и политика в области развития¹⁵ больше внимания уделяли другим категориям социально отчужденных групп¹⁶ (например, детям, престарелым, инвалидам). Проблеме коренных народов в процессе развития также стало уделяться внимание, о чем свидетельствует отчасти тот факт, что ряд международных учреждений, занимающихся вопросами развития, разработали политику в отношении коренных народов, наладили диалог по проблематике развития между учреждениями Организации Объединенных Наций и Постоянным форумом по вопросам коренных народов, что также содействует поискам примеров наилучшей практики.

¹⁵ Laure-Helene Piron and Zaza Curran, *Public Policy Responses to Exclusion: Evidence from Brazil, South Africa and India*, London: Overseas Development Institute, 2005, p. 1.

¹⁶ Minority Rights Group International, *An examination of approaches by international development agencies to minority issues in development* (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.5).

42. Существенно меньше внимания уделяется национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Исследование явления нищеты с точки зрения "горизонтального неравенства"¹⁷ (анализ показателей неравенства в политической, социальной и экономической сферах и в сфере доходов с учетом самобытности) и с позиции социальной изоляции свидетельствует о том, что неравенство между этническими, религиозными или языковыми группами является весьма распространенным. По оценкам проекта "Меньшинства под угрозой"¹⁸, в котором собраны различные показатели политических, социальных и экономических диспропорций, затрагивающих более чем 284 группы меньшинств по всему миру, примерно 750 млн. людей, принадлежащих к группам меньшинств, сталкиваются с серьезной экономической дискриминацией и находятся в неблагоприятном положении, а 832 млн. живут в условиях политической изоляции¹⁹.

43. По данным того же проекта, существует связь между горизонтальным неравенством и вероятностью конфликта на почве этнической, религиозной или языковой принадлежности. Такое неравенство является основным фактором, толкающим эти группы или их лидеров к мобилизации усилий, направленных на изменение своего положения. Хроническое неравенство и его увеличивающиеся масштабы могут становиться дестабилизирующими факторами, особенно там, где правительство оказывается неспособным решить эти проблемы (или напротив - порождает их). Предотвращение конфликтов является одной из причин того, почему мониторинг сокращения масштабов нищеты среди лиц, принадлежащих к меньшинствам, имеет первостепенное значение: успех стратегий для отдельных групп, за исключением меньшинств, приведет к увеличению неравенства, вместе с которым будет возрастать и вероятность возникновения напряженности. В то же время стратегии сокращения масштабов нищеты, основанные на широком участии, уже доказали свою надежность в качестве эффективного средства предотвращения конфликтов.

44. Существует мощный экономический фактор, свидетельствующий о необходимости вовлечения меньшинств в жизнь общества. Меньшинства с высоким или средним уровнем образования нередко не находят работы, что ограничивает их возможность вносить свой вклад в экономическую и общественную жизнь общества. Меньшинства с

¹⁷ Frances Stewart, *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*. Working Paper 1, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE) (Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2001).

¹⁸ See <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/mar/>.

¹⁹ Supra note 12, *Human Development Report 2004*, Feature 2.1 "The Minorities at Risk data set - quantifying cultural exclusion", p. 32.

низким уровнем образования служат примером, ярко иллюстрирующим недостаточное использование человеческого потенциала. В одном из исследований раскрываются экономические преимущества, которые вытекают из более широкого использования имеющихся навыков и потенциала меньшинств и инвестиций в сокращение разрыва между квалификационными требованиями и человеческим потенциалом (например, путем расширения доступа к образованию). В заключение в нем говорится: "Экономика Боливии, Бразилии, Гватемалы и Перу существенно выросла бы, по меньшей мере на 36,7%, 12,8%, 13,6% и 4,2% соответственно, если было бы покончено с многолетней социальной изоляцией выходцев из Африки и групп коренных народов"²⁰. Еще в одном исследовании говорится о том, что инвестиции в образование народности рома в Венгрии принесут экономическую и финансовую выгоду на сумму в 70 000 евро в расчете на каждого учащегося из числа рома"²¹.

45. Производственные возможности меньшинств также ограничиваются из-за нежелания предоставить им равный доступ к земле и кредитам. Решение проблемы неравенства в здравоохранении, с которым сталкиваются меньшинства, способно увеличить национальную численность здоровых трудоспособных работников для стимулирования экономического роста. Там, где увеличиваются доходы лиц, принадлежащих к меньшинствам, увеличивается и их потребление, а это оказывает благоприятное воздействие на национальную (и мировую) экономику. Этническое и религиозное разнообразие не должно рассматриваться в качестве сдерживающего фактора для развития: его сдерживающее воздействие возникает тогда, когда у значительной части населения ограничены возможности содействовать развитию на равноправной основе.

46. Необходимо срочно провести новые исследования, позволяющие выявить масштабы неравенства и нищеты, с которыми сталкиваются группы меньшинств, и выделить ресурсы для разработки политики, которая учитывала бы и реагировала на такое неравенство.

²⁰ Jonas Zoninsein, *The Economic Case for Combating Racial and Ethnic Exclusion in Latin American and Caribbean Countries* (Inter-American Development Bank, May 2001): p. 2.

²¹ Roma Education Fund, *Expected Long-Term Budgetary Benefits to Roma Education in Hungary*, Working Paper No. 1, September 2006.

В. Отрицательные последствия ущемления права на недискриминацию и равное обращение

47. Последствия дискриминации по признаку этнической, религиозной или языковой самобытности, как правило, являются мощным причинным фактором возникновения несоразмерно высокого уровня нищеты, в которой живут многие группы меньшинств, и главным препятствием, лишаящим меньшинства возможности пользоваться результатами основных стратегий сокращения масштабов нищеты и стратегий борьбы с социальным отчуждением.

48. Динамика нищеты среди групп меньшинств имеет более сложный характер. Расизм нередко отрицает разумность политики общего благоденствия в области развития. Живущая в нищете семья рома едва ли может найти решение своих проблем исключительно благодаря росту национальной экономики, если работодатели, образно говоря, захлопывают дверь перед представителями этой народности. Они также не найдут способа избавиться от нищеты благодаря системам образования, в которых их дети систематически зачисляются в худшие школы только потому, что они принадлежат к народности рома. Аналогичным образом в периоды кризисов необходимая гуманитарная помощь и усилия по восстановлению могут обходить стороной эти общины, о которых нередко забывают и которых игнорируют даже в нормальных условиях.

49. Жизнь в отдаленных районах, низкие уровни развития человеческого потенциала и психосоциальные препятствия (например, языковые барьеры, низкая самооценка) также могут усиливать "хроническую" нищету многих меньшинств, которая зачастую по своей структуре и причинной обусловленности отличается от нищеты других групп. Все это требует принятия тщательно продуманных и взвешенных мер, учитывающих структурные особенности и причинные связи, характерные только для жизни меньшинств или имеющие к ней непосредственное отношение. Подход, основанный на учете социальной интеграции, который призван охватить единой политикой все маргинализированные группы, не может в полной мере обеспечить права и потребности меньшинств.

50. Это не означает, что обычные подходы, основанные на социальной интеграции, не эффективны для маргинализированных меньшинств. Как отмечается в Докладе о хронической нищете за 2005 год, "люди, оказавшиеся в условиях хронической нищеты, как правило, подвергаются воздействию многочисленных факторов, ограничивающих их возможности, включая низкий уровень образования, неграмотность, плохое состояние здоровья, недостаточное питание, ущемление прав человека и гражданских прав. Все это ограничивает возможности и выбор, не говоря уже о благах, переходящие от поколения к

поколению"²². Это в равной степени касается меньшинств, живущих в условиях хронической нищеты. При изучении "факторов, ограничивающих возможности" меньшинств, тут же проявляются особенности их жизни и становится очевидной необходимость параллельной адресной политики.

51. Одним из очевидных факторов, содействующих сокращению масштабов нищеты среди маргинализованных меньшинств, является равный доступ к качественному образованию. Как правило, дети из числа меньшинств лишены равного доступа к качественному образованию в силу дискриминации или того факта, что они живут в районах, где нет хороших учебных заведений. Лишение доступа к образованию на родном языке также ставит их в неблагоприятное положение. Из-за дискриминации меньшинства могут испытывать недоверие к образовательной системе, а дети могут оставаться в общинах вместо того, чтобы получать формальное образование. Это особенно характерно для девочек из числа меньшинств, когда традиционная или религиозная практика раннего замужества, специфика гендерных ролей или ограниченность средств, не позволяющая оплачивать школьное образование, означают, что вопрос об их доступе к образованию имеет второстепенное значение.

52. Более низкие доходы меньшинств могут быть следствием дискриминации в области занятости и ограниченных возможностей получения среднего или высшего образования и приобретения специализации. Лица, принадлежащие к меньшинствам, в среднем могут получать меньшую заработную плату и вероятнее всего в силу дискриминации являются первыми кандидатами на увольнение в периоды экономических трудностей. Женщины, принадлежащие к группам меньшинств, находятся в еще менее благоприятном положении, поскольку к этому добавляется дискриминация по признаку пола в системе занятости, как пример межсекторальной дискриминации в отношении женщин из числа меньшинств. Меньшинства также могут иметь более низкие доходы в силу проживания в районах с меньшими экономическими возможностями.

53. Низкие доходы нередко связаны с отсутствием экологических ресурсов у лиц, принадлежащих к меньшинствам. Принадлежащие им земля и имущество зачастую первыми подлежат конфискации при реализации проектов освоения новых территорий, чему также способствуют слабые социальные, экономические и политические позиции общин меньшинств в деле защиты своих земельных или имущественных прав. Меньшинства вытесняются на менее плодородные земли или в городские районы без их согласия и надлежащей компенсации, равно как и без учета того, как это повлияет на их источники существования и культуру. Равный доступ меньшинств на рынки также трудно обеспечить, поскольку они могут подвергаться дискриминации при получении кредитов и

²² Supra note 9, *Chronic Poverty Report 2004-05*, p. 40.

других финансовых услуг. Физической инфраструктуре районов, где они проживают, может грозить нехватка инвестиций отчасти в результате отсутствия эффективного политического представительства на национальном уровне.

54. Отсутствие инвестиций в больницы, жилищный сектор и муниципальные службы в районах преимущественного проживания меньшинств приводит к постепенному снижению уровня продолжительности жизни и ухудшению условий жизни меньшинств. Например, правительство Венгрии озабочено тем фактом, что продолжительность жизни представителей рома примерно на 10 лет меньше среднего показателя по стране. Некоторые государства применяют политику принудительного переселения из отдаленных районов, в которых проживают меньшинства, чтобы улучшить доступ к социальному обслуживанию, но, как правило, это приводит к замедлению, а не к ускорению развития человеческого потенциала в связи с коренным изменением их традиционного образа жизни и источников существования.

55. Даже там, где дискриминация очевидна и где хорошо понимают, что именно она является причиной хронической нищеты, важно проводить различие между открытой и скрытой формами дискриминации. При этом первая предполагает конкретное намерение проводить дискриминацию, а вторая сама по себе не носит преднамеренного характера, но по своим последствиям является негативной; тиражируя себя до тех пор, пока для ее ликвидации не будут приняты необходимые меры. Дискриминацию следует рассматривать и анализировать как возможный фактор в каждом случае, когда меньшинства страдают от неравенства. Хотя открытая или скрытая дискриминация может играть определенную роль, политические меры требуют более глубокого понимания контекста развития.

56. Дискриминация проявляется как в государственном, так и частном секторе. Работодатели, которые ограничивают возможности трудоустройства представителей меньшинств или предлагают им более низкую оплату труда, на деле подвергают их дискриминации и увеличивают их возможности попасть в условия нищеты. С такой практикой следует бороться путем принятия эффективных антидискриминационных законов и механизмов, которые будут надежно обеспечивать их исполнение. Проведенные исследования свидетельствуют о том, что психосоциальные последствия жизни в условиях дискриминации уменьшают возможность людей улучшить свое положение даже с помощью программ помощи, если в них недостаточно учитывается это обстоятельство. Дискриминация в сфере образования и занятости в течение многих поколений приводит к тому, что появляются семьи без официального кормильца и возникает убеждение в том, что образование мало что дает или что оно не гарантирует возможности найти квалифицированную работу.

57. На каждом своем уровне дискриминация в отношении меньшинств создает препятствия, которые затрудняют пользование результатами стратегий сокращения масштабов нищеты. Для устранения этих препятствий требуется создание соответствующих адресных механизмов как в государственном, так и частном секторе. Дискриминация ведет к появлению нищеты, которая зачастую получает большее распространение, имеет более глубокие корни и является более устойчивой, чем иные формы нищеты. Одна лишь политика социальной интеграции не способна решить эти проблемы. Борьба с такой нищетой требует понимания того, что ее постоянно подпитывает дискриминация, а нередко и преднамеренное желание маргинализировать некоторые группы общества.

С. Недостатки текущих усилий по интеграции меньшинств в стратегии сокращения масштабов нищеты

58. В пункте 19 своей Программы действий участники Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития определили восемь характеристик нищеты, которые свойственны ей повсеместно: "отсутствие дохода и производственных ресурсов, достаточных для того, чтобы служить надежным источником средств к существованию; голод и недоедание; болезни; ограниченный доступ или отсутствие доступа к образованию или другим основным услугам; повышенная заболеваемость и смертность в результате болезней; отсутствие жилья и неудовлетворительные жилищные условия; небезопасная среда; а также социальная дискриминация и изоляция. Нищета характеризуется также недостаточным участием в процессе принятия решений и в гражданской, социальной и культурной жизни"²³.

59. Для реализации первых шести пунктов этого перечня в Декларация тысячелетия были определены цели развития и установлены перспективные целевые показатели, выполнение которых должно быть осуществлено к 2015 году. Вместе с тем эти цели не полностью охватывают "социальную дискриминацию и изоляцию" и "недостаточное участие в процессе принятия решений и участие в гражданской, социальной и культурной жизни", что имеет особое значение для маргинализованных или обездоленных групп меньшинств и обладает прямой причинно-следственной связью с другими шестью проявлениями нищеты.

²³ *Report of the World Summit for Social Development, Copenhagen, 6-12 March 1995* (United Nations publication, Sales No. E.96.IV.8), chap. I, resolution 1, annexes I and II.

60. Все эти вопросы отражены в Разделе V самой Декларации тысячелетия, посвященном правам человека, демократии и благому управлению, где государства обязались, в частности:

- добиваться полной защиты и поощрения во всех наших странах гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав для всех;
- укреплять потенциал всех наших стран для претворения в жизнь принципов и практики демократии и уважения прав человека, включая права меньшинств;
- коллективно добиваться большей открытости политических процессов, создавая условия для подлинного участия в них всех граждан во всех наших странах (выделено автором, см. A/RES/55/2).

61. Каждый из этих пунктов имеет принципиально важное значение для преодоления нищеты при достижении этой цели и ставит во главу угла права человека. Та же самая мысль закреплена в основанном на правах человека подходе к развитию (ОПЧП), который закладывает прочную и эффективную основу для разработки политики в области развития, оказывающей положительное воздействие на права человека как с точки зрения процесса, так и его результатов.

62. Права меньшинств относятся к правам человека и, следовательно, являются неотъемлемой частью ОПЧП. Тот факт, что права меньшинств особо упомянуты в Декларации тысячелетия, является весьма знаменательным. Это служит явным признанием того, что защита прав меньшинств является важной основой построения мирных, равноправных и демократических обществ.

63. Уважение прав меньшинств может повысить эффективность стратегии сокращения масштабов нищеты, поскольку причины нищеты среди меньшинств нередко связаны с нарушением этих прав. Существует немало примеров, которые иллюстрируют это утверждение. Человек, принадлежащий к тому или иному меньшинству, может столкнуться с работодателями, которые принципиально не принимают на работу представителей групп меньшинств. Когда потерпевшие подают жалобы на такую практику, соответствующие органы не проводят необходимых расследований. Недостаточное финансирование школ, в которых обучение проводится на родном языке меньшинств, обуславливает высокий показатель отсева. Хотя правительство предоставляет финансовые льготы беднейшим слоям населения, подробная информация об этом на языках меньшинств не публикуется. Когда муниципальные власти принимают решение об инвестировании ресурсов, в этом процессе не участвуют представители

меньшинств, вопрос об острой необходимости улучшения системы предоставления социальных услуг в районах проживания меньшинств не обсуждается.

64. Во всех странах меньшинства, живущие в условиях нищеты, постоянно сталкиваются с этими проблемами. ОПЧП может помочь в выявлении причинно-следственных связей этих проблем с целым рядом вопросов, затрагивающих права человека, в частности, таких, как дискриминация, доступ к правосудию и образованию, свобода выражения своей культурной самобытности или участие в процессе принятия решений. При применении ОПЧП победа над нищетой понимается не просто как вопрос экономического роста. Включение в ОПЧП аспектов защиты прав меньшинств закладывает более прочную основу для начала рассмотрения сложных факторов, обуславливающих нищенское существование меньшинств в целом.

65. В настоящее время имеется два ключевых средства для определения форм международного сотрудничества в области развития, а именно: целевые показатели, содержащиеся в согласованных на международном уровне ЦРДТ, и национальные ДССН. Это - два взаимозависимых инструмента: ДССН представляет собой механизм для достижения ЦРДТ, в которых указаны конкретные целевые показатели для ДССН. Они представляют собой те необходимые средства, которые призваны улучшить жизнь меньшинств и обеспечить учет их интересов в политике сокращения масштабов нищеты.

66. Все страны взяли на себя обязательство обеспечить достижение ЦРДТ к 2015 году. Как страны-доноры, так и страны, получающие помощь в целях развития, готовят периодические доклады о мерах, принимаемые ими для достижения ЦРДТ. В целом один или более страновых докладов по достижению ЦРДТ представили 143 государства²⁴. Примерно 52 страны подготовили ДССН (или промежуточные ДССН), причем доноры стремятся оказать содействие таким странам в реализации их политики, изложенной в ДССН.

67. Страновые доклады о достижении ЦРДТ и ДССН задуманы как документы, в которых обобщаются комплексные меры и политика. Тем не менее они служат полезными вспомогательными инструментами для определения приоритетов и усилий того или иного государства в деятельности по искоренению нищеты и содействию развитию человеческого потенциала. Обзор страновых докладов о достижении ЦРДТ и ДССН может содействовать более глубокому пониманию характера проблем и соответствующих мер, которые правительства определили в качестве важных ориентиров для проведения своей национальной политики в области развития человеческого

²⁴ По состоянию 1 ноября 2006 года.

потенциала. Это в свою очередь может способствовать решению вопроса о том, удалось ли устранить проблемы конкретных групп или регионов благодаря реализации целенаправленных программ на местах.

68. Выводы обследования, заказанного независимым экспертом (см. A/HRC/4/Add.1), свидетельствуют о том, что лишь несколько стран в своих докладах о достижении ЦРДТ в настоящее время уделяют внимание положению меньшинств. Но даже и в тех докладах, где упоминаются меньшинства, почти не обсуждается вопрос о том, каким образом и - самое главное - почему именно меньшинства страдают от несоразмерно высоких уровней нищеты и других серьезных форм неравенства. Хотя некоторые страны предоставляют дезагрегированные данные о потребностях по регионам, мало кто из них включает какие-либо сведения в разбивке по этнической принадлежности. При рассмотрении большинства ЦРДТ практически всегда игнорируются проблемы женщин, принадлежащих к группам меньшинств. Следует отметить как положительный факт, что некоторые страны говорят о положении коренных народов, хотя очевидно, что эти же страны не учитывают того, что другие группы меньшинств, проживающие в этом государстве, сталкиваются с аналогичными или даже более крупными проблемами социальной изоляции и нищеты. Хотя наличие ресурсов и потенциала представляется важным фактором, исходным моментом для эффективного сокращения масштабов нищеты среди меньшинств является твердая политическая воля.

69. Для разработки эффективных стратегий сокращения масштабов нищеты необходимо понимать масштабы и динамику нищеты в конкретных условиях. Мониторинг уровня прогресса также требует наличия данных, позволяющих установить, кто именно получит наибольшие преимущества от сокращения масштабов нищеты. Данные мониторинга позволяют изменять стратегии, если они оказывают слабое или отрицательное воздействие. Практически каждая страна собирает в ходе переписей те или иные данные, которые могут использоваться в этих целях. Универсальной стандартизированной системы сбора данных не существует, поскольку правительства устанавливают различные приоритеты и обладают разными возможностями для сбора такой информации. Со временем требование публиковать данные в разбивке по полу дало положительный эффект, в результате которого индекс развития человеческого потенциала в настоящее время включается в некоторые таблицы в разбивке по полу.

70. Проект, недавно осуществленный под эгидой Статистического отдела Организации Объединенных Наций и посвященный анализу этнокультурных данных, вскрыл серьезные недостатки в детализации данных в разбивке по этнической принадлежности или религии. Примерно в 37% случаев во время переписей этнокультурные данные не собираются. Среди 138 обследованных вопросников национальных переписей только 87 стран, или

63%, использовали ту или иную форму классификации данных в разбивке по этническому происхождению. Страны Северной и Южной Америки и Океании чаще других включают в свои переписи данные об этническом происхождении. Если в Азии тенденция собирать данные этнического характера приближается к среднему выборочному показателю, в Европе и в Африке сбор таких данных производится реже (лишь в 44% переписей в каждом регионе проводился сбор этнокультурных данных)²⁵.

71. Отсутствие таких данных объясняется разными признаками. Правительства может беспокоить проблема защиты данных и частной жизни граждан. Включение вопроса о национальности, родном языке или религии может оказаться болезненным с социальной точки зрения, особенно там, где в прошлом эти факторы использовались для того, чтобы спровоцировать насилие в отношении отдельных лиц или групп или подвергнуть их социальной изоляции. В других случаях в странах, отличающихся большим этническим или религиозным разнообразием, возможности сбора точных данных могут оказаться ограниченными или не относиться к числу бюджетных приоритетов. При этом даже в случае сбора таких данных, они могут не публиковаться.

72. Данные имеют важное значение для эффективного сокращения масштабов нищеты, и тем большее удивление вызывает тот факт, что даже при использовании вспомогательных инструментов для получения информации об уровне нищеты сбор этнокультурных дезагрегированных данных не получает всеобщей поддержки. ПРООН отметила, что "раскрытие и анализ данных о конкретных этнических группах может носить чувствительный характер". Вместе с тем в 2005 году ПРООН опубликовала брошюру под названием *MDG Monitoring and Reporting: A Review of Good Practices (Мониторинг и представление докладов о достижении ЦРДТ: обзор наилучшей практики)*, в котором она рекомендовала, чтобы "там, где это возможно, использовались дезагрегированные данные для выявления неравенства по гендерному, этническому, географическому, возрастному или иному проявлению неравенства"²⁶.

73. В директиве ЕС о расовом равенстве, призванной вскрывать прямую и скрытую дискриминацию по расовому или этническому признаку, говорится, что дискриминацию можно контролировать с помощью статистических данных (пункт 15). Однако многие исследования ЕС, посвященные социальной изоляции и нищете, обычно не содержат

²⁵ *Ethnicity: A Review of Data Collection and Dissemination* (Social and Housing Statistics Section, Demographic and Social Statistics Branch, United Nations Statistics Division, August 2003): p. 4.

²⁶ *MDG Monitoring and Reporting: A Review of Good Practices* (UNDP Bureau for Development Policy, Poverty Reduction Group, August 2005): p. 18.

подробных данных в разбивке по этническому признаку. ЕВРОСТАТ, помогающий государствам собирать статистические данные, не требует включение данных о национальной принадлежности в Обследовании доходов и условий жизни, которое является основным источником данных о социальной изоляции и помогает формулировать целенаправленную политику²⁷.

Д. Перспективная практика в политике в области развития

74. Существует ряд примеров наиболее оптимальной политической практики, хотя предстоит сделать еще многое для того, чтобы меньшинства ощутили существенное сокращение масштабов нищеты к 2015 году. Сам этот процесс так же важен, как и его результаты. Там, где с меньшинствами не проводится консультаций относительно затрагивающих их стратегий сокращения масштабов нищеты, результат программ, проводящихся из самых благих намерений, может оказаться быть нулевым или даже привести к снижению показателей развития человеческого потенциала. У меньшинств есть право участвовать в процессе принятия решений, которые их затрагивают, и уважение этого права имеет первостепенное значение для механизмов развития.

75. Универсальных методов эффективного сокращения масштабов нищеты, в том числе и для меньшинств, не существует. Тем не менее странам полезно обмениваться опытом, позволяющим стимулировать применение эффективной практики, начиная со сбора данных. Независимый эксперт приветствует дополнительную информацию, получаемую от государств, об их опыте и образцах наилучшей практики в их стратегиях по сокращению масштабов нищеты, затрагивающих интересы меньшинств.

76. Постоянный форум по вопросам коренных народов сделал важные шаги для взаимодействия с межправительственными и неправительственными организациями и правительствами, начав диалог об улучшении системы сбора данных о проблемах коренных народов. Эта работа проводилась в контексте стратегий, направленных на достижение ЦРДТ для коренных народов, и этому вопросу уделялось серьезное внимание на последних сессиях. Система Организации Объединенных Наций через свою Межучрежденческую группу поддержки по вопросам коренных народов провела обзор

²⁷ Kathryn Ramsay, *Disaggregated Data Collection: A Precondition for Effective Protection of Minority Rights in South East Europe* (London: Minority Rights Group International, 2006): p. 6.

имеющихся показателей, которые могут прямо или косвенно касаться коренных народов. Для стимулирования этого процесса были организованы рабочие совещания²⁸.

77. Показатели имеют важное значение для обследуемых общин, поэтому сбор данных должен проводиться при прямом участии меньшинств. Региональное бюро ПРООН для Европы и Содружества Независимых Государств готовит из числа представителей рома менеджеров обследований для сбора информации, которая будет использоваться в стратегиях сокращения масштабов нищеты. Это может способствовать более откровенному изложению некоторыми членами общины своих озабоченностей и определению своего статуса в качестве представителя группы меньшинства.

78. Сбор дезагрегированных данных давно применяется в Компиляции руководящих принципов в отношении формы и содержания докладов, представляемых государствами - участниками международных договоров по правам человека (HRI/GEN/2/Rev.2). Договорные органы запрашивают информацию об "основных этнических и демографических характеристиках страны и ее населения" наряду с информацией о количестве людей, исповедующих ту или иную религию и говорящих на родном языке (там же, пункт 1). Таким образом, Комитет по ликвидации расовой дискриминации подчеркивает важное значение этнических данных в мониторинге прогресса в области ликвидации дискриминации в своих руководящих принципах в отношении представления докладов.

79. Важная инициатива, предпринятая под эгидой УВКПЧ, была обобщена в докладе Верховного комиссара, в котором содержится проект базового документа по разработке индекса расового равенства. Такой индекс позволил бы узнать о положении в каждой стране в сфере обеспечения равенства, а также ознакомиться с ключевыми показателями развития человеческого потенциала, основанными на национальной принадлежности, т.е. получить информацию, которая в настоящее время отсутствует, например в ежегодном докладе ПРООН о развитии человека и индексе развития человеческого потенциала (см. E/CN.4/2006/14)²⁹.

80. Межамериканский банк развития (МБР) содействует пониманию необходимости сбора большего количества этнокультурных данных. Реализуемый МБР проект "Эксис" по мониторингу показателей равенства и социальных показателей для достижения ЦРДТ

²⁸ См. www.un.org/esa/socdev/unpfii/news/news_workshop_doc.htm.

²⁹ The experts agreed that a global ranked index like the human development index would not be feasible.

предусматривает получение информации о положении коренных народов и выходцев из стран Африки³⁰. Собранные данные свидетельствуют об отсутствии соответствующих данных по многим странам. Для исправления этого положения Банк финансирует программы усиления национальных статистических служб, в том числе в Никарагуа. Этот проект возник из диалогов на региональном уровне, посвященных путям улучшения сбора данных об этнической принадлежности. Последние переписи в регионе продемонстрировали, что сбор этнокультурных данных активизировался.

81. В Европе, где социальная изоляция иммигрантов является одной из серьезных проблем, был разработан Европейский индекс социальной интеграции для оценки политики ЕС в пяти ключевых областях, касающихся граждан третьих стран: интеграция на рынке труда, долгосрочное пребывание, воссоединение семей, гражданство и борьба с дискриминацией. Опубликованные в 2005 году материалы показали, что в 15 существовавших в то время государствах - членах ЕС использовалась практика в среднем "менее чем благоприятная" для решения вопроса об интеграции иммигрантов во всех пяти областях. Второе издание будет опубликовано в 2007 году и будет охватывать все 27 государств - членов ЕС плюс Канаду, Швейцарию и Норвегию. Будущие издания также позволят отслеживать достигнутый этими странами прогресс³¹.

82. Политические и программные варианты решения проблемы нищеты среди меньшинств можно в самом широком смысле подразделить на адресную политику, нацеленную на удовлетворение конкретных потребностей меньшинств как основных прямых бенефициаров, и на "стандартную политику" (в частности, в целях социальной интеграции), в которой не проводится различия между особыми потребностями различных групп бенефициаров в рамках общего подхода. Правительство и международные субъекты, занимающиеся проблемами развития, нередко отдают предпочтение стандартной политике социальной интеграции, поскольку она, по общему мнению, благоприятствует улучшению положения более широкого круга бенефициаров. Кроме того, при отсутствии дезагрегированных данных об этнической принадлежности могут возникнуть трудности в обосновании адресных программ сокращения масштабов нищеты для конкретных групп. Недовольство других (малообеспеченных) групп может привести к еще большей изоляции тех, для кого они предназначены.

³⁰ See <http://www.iadb.org/xindicators/>.

³¹ Laura Citron, "How to measure integration: the European Inclusion Index", in *Equal Voices*, Issue 19, (Oct. 2006): pp. 11-16.

83. Хотя стандартная политика социальной интеграции может в какой-то степени помочь меньшинствам в силу того, что они находятся в несоизмеримо худшем положении среди других малообеспеченных групп, общий подход к сокращению масштабов нищеты может оказаться неэффективным для решения проблем, связанных со структурными особенностями и причинами нищеты, в условиях которой живут группы меньшинств. Например, принятие стандартной стратегии социальной интеграции, направленной на повышение минимальной заработной платы, может благоприятно сказаться на положении меньшинств, которые чаще всего и будут наниматься на такую работу, а также помочь всем остальным людям, живущим на минимальную заработную плату; вместе с тем такая политика не будет учитывать того факта, что доля представителей меньшинств среди получающих минимальную заработную плату работников несоизмеримо велика. В этом случае масштабы неравенства могут сохраняться, а иногда и увеличиваться.

84. Борьба с таким неравенством потребует принятия и применения жестких антидискриминационных трудовых законов, укрепления механизмов социальной поддержки или рассмотрения вопроса о путях повышения среднего образовательного уровня меньшинств. Политику позитивных действий, включая введение системы квот или резервирования мест в системе образования и сфере занятости, можно рассматривать в качестве временной меры для устранения хронического неравенства и расширения доступа.

85. Решение об использовании адресной или стандартной политики социальной интеграции должно приниматься в консультации с меньшинствами. Создание консультативных комитетов или аналогичных консультативных органов с участием представителей меньшинств является важнейшим средством в деле разработки эффективных стратегий сокращения масштабов нищеты. Формирование консультативных механизмов на низовом уровне является приоритетом для многих групп меньшинств. Мобилизация сил на низовом уровне позволит меньшинствам образовывать коалиции для решения на национальном уровне вопросов сокращения масштабов нищеты.

86. В Гондурасе такой механизм был создан в 2003 году в рамках Программы поддержки коренных народов и негритянского населения Гондураса. Действуя под эгидой центрального правительства, она объединяет представителей десяти федераций лиц африканского происхождения и коренных народов. На начальном этапе эта программа будет ориентирована на реализацию небольших инфраструктурных проектов, определяемых на местном уровне жителями африканского происхождения и коренными народами. Другие компоненты этого проекта будут направлены на укрепление нормативной базы защиты прав этих общин; обмен информацией между лицами африканского происхождения, а также представителями коренных народов и

государственными должностными лицами о перспективах в области развития; и разработка механизмов оценки и мониторинга. Следует надеяться, что такое сотрудничество будет укрепляться и расширяться.

87. В Кении представители скотоводческих племен организовали встречу для подготовки ДССН Кении. Тематическая группа представителей скотоводческих племен (ТГС) была образована по решению одного из традиционных собраний (ширка), в ходе которого обсуждались вопросы нищеты и ДССН. ТГС удалось привлечь внимание к своим проблемам и вступить в диалог с государственными должностными лицами в отношении их озабоченностей, касающихся ДССН. Хотя в окончательной редакции ДССН не полностью отражает их озабоченности, ТГС является жизнеспособной структурой, способной вести правозащитную работу. ПРООН создала в Кении Консультативный комитет по вопросам коренных народов Организации Объединенных Наций, являющийся важным информационным центром для коренных меньшинств, который дает возможность обеспечить связь с ПРООН и другими учреждениями Организации Объединенных Наций по приоритетным вопросам. Муниципальные органы несут равноценную ответственность по вовлечению меньшинств в процесс принятия решений.

88. В Орхусе (Дания) 9,4% являются представителями меньшинств из стран, не входящих в состав ЕС. В 2005 году городской совет Орхуса утвердил принципы новой интеграционной политики и в 2006 и 2007 годах собирается провести ряд консультаций с представителями этнических меньшинств (в том числе с действующим "Советом по вопросам интеграции") для разработки более эффективных систем доступа меньшинств к системе местного обслуживания. В 2000 году данный Совет принял 10-летнюю стратегию занятости для беженцев и мигрантов, которая реализуется совместно с местными предприятиями и имеет цель повысить уровень занятости среди беженцев и мигрантов до уровня занятости других групп³².

89. Национальные стратегии в интересах рома находятся в центре внимания стран Центральной и Восточной Европы, в частности в рамках Десятилетия социальной интеграции рома; в них участвуют девять государств: Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Венгрия, бывшая югославская Республика Македония, Черногория, Румыния, Сербия и Словакия³³. Государства взяли на себя обязательства достичь заявленных целей улучшения социально-экономического положения рома к 2015 году (одновременно с

³² Anne Marie Larsen, "Integration at local level - the example of Aarhus/Denmark", in *Equal Voices*, Issue 19, (October, 2006): p. 24-26.

³³ См. www.romadecade.com.

достижением ЦРДТ). Представители рома вносят свой вклад в этот процесс начиная с самых ранних этапов и участвуют в работе международного Руководящего комитета Десятилетия и в подготовке страновых планов действий. Представители рома и правительства нуждаются в более мощной поддержке для обеспечения успеха этого Десятилетия.

90. В 2002 году в Бразилии была принята Национальная программа позитивных действий по выполнению Дурбанской декларации и Программы действий, позволившая разработать конкретные программы для устранения неравенства, с которым сталкиваются лица африканского происхождения и коренные народы. В 2003 году был создан Специальный секретариат для содействия расовому равенству (СЕППИР) для консультирования по вопросам осуществления этой национальной стратегии. Предлагаемое законодательство о расовом равенстве (PL 6264/2005) предусматривает принятие позитивных мер в форме квот для афробразильцев и коренных народов в системе высшего образования и государственной службе. В соответствии с этим законом 20% мест в государственных и частных университетах будет зарезервировано за афробразильцами. Согласно одному из исследований, неравенство в уровне образования объясняет 48-процентное различие между уровнями заработной платы и примерно 26-процентный разрыв в доходах³⁴.

91. Там где существуют национальные стратегии развития человеческого потенциала представителей меньшинств, они нередко сочетают "стандартные" и "адресные" программы. Важно то, что, по мнению общин большинства, они также могут получить пользу от этих процессов. Транспарентность политики является важным фактором, а подробные данные послужат основанием для адресной политики. Вовлечение общин большинства совместно с общинами меньшинств в инициативы в области развития на общинном уровне может оказаться чрезвычайно полезным. Оценка программ развития в Румынии показала, что проекты, направленные на решение проблем рома и проживающих по соседству других народностей, способны содействовать укреплению общинных связей³⁵.

92. В Непале на осуществляемые по линии ПРООН проекты общинного развития выделяются средства для маргинализированных групп. В рамках Программы децентрализованного финансирования и развития как минимум 30% проектных средств

³⁴ Barrios et al., cited in supra note 15, *Public Policy Responses to Exclusion: Evidence from Brazil, South Africa and India*, p. 10.

³⁵ UNDP Romania, *Evaluation of Programmes Targeting Roma Communities in Romania*, (Cluj-Napoca, Romania: UNDP Romania, 2006).

предполагается использовать в интересах женщин и далитов. Прямая поддержка самих меньшинств также может быть весьма эффективной. Европейская комиссия выделила существенные бюджетные средства для поддержки мероприятий гражданского общества в интересах меньшинств. Европейская инициатива за демократию и права человека в качестве одного из своих четырех финансовых приоритетов на период 2002-2004 годов определила финансирование программы "Борьба с расизмом, ксенофобией и дискриминацией в отношении меньшинств и коренных народов". В 2002 году на 32 проекта, финансируемых по этой линии, было выделено порядка 21 млн. евро, главным образом на финансирование деятельности в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

93. Для поддержки стратегий сокращения масштабов нищеты огромное значение имеет соответствующая правовая и законодательная основа. Лица, принадлежащие к меньшинствам, нередко не имеют надлежащего доступа к правосудию на всех этапах судебного процесса, начиная с поддержки полиции по расследованию преступлений против их предпринимательской деятельности и кончая жестким антидискриминационным законодательством для защиты их трудовых прав. Хорошей основой для этого являются положения Конституции, признающие разнообразие и равенство всех граждан. Хорошо разработанная правовая основа для недопущения дискриминации должна поддерживаться правовыми и законодательными механизмами, обеспечивающими выполнение законов, включая суды по разрешению трудовых споров, омбудсменов и политику равных возможностей.

94. В соответствии с разработанными ЕС Директивами о расовом равенстве и равном обращении в сфере занятости государства-члены должны укрепить свои национальные антидискриминационные законы. В Соединенном Королевстве законоположение 2003 года о равных возможностях при трудоустройстве (независимо от религии или убеждений) квалифицирует в качестве незаконной дискриминацию по признаку религии или убеждений в сфере занятости и профессионально-технической подготовки. Оно запрещает прямую и косвенную дискриминацию, виктимизацию и притеснение. Аналогичным образом государства, недавно вступившие в ЕС, обязаны принять новое законодательство наподобие всеобъемлющего закона Венгрии (СХХV) о равном обращении и равных возможностях.

Е. Деятельность Организации Объединенных Наций и других учреждений по защите меньшинств, сокращению масштабов нищеты и достижению ЦРДТ

95. Несмотря на важную партнерскую роль Организации Объединенных Наций и международных учреждений, занимающихся вопросами развития, главную ответственность за обеспечение того, чтобы меньшинства могли преодолеть нищету, несут правительства. Деятельность учреждений по выполнению рекомендаций представителей коренных народов носит позитивный характер и проявляется в виде принятия специальной политики и разработки адресных программ и проектов. Вместе с тем аналогичные усилия, предпринимаемые в интересах других этнических, религиозных или языковых групп меньшинств оказываются менее энергичными.

96. Хотя многие международные учреждения, занимающиеся вопросами развития, проводят целевую политику или программы в интересах коренных народов, ни одно из них не предусматривает соответствующей программы для других меньшинств. ПРООН, ЕС, Датское агентство международного развития (ДАНИДА), Международный фонд сельскохозяйственного развития (ИФАД), Норвежское агентство международного развития (НОРАД), министерство иностранных дел Нидерландов, Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству (ШАРС), Всемирный банк, Азиатский банк развития и МБР принимают конкретные меры, как правило в виде программных заявлений, руководящих принципов или адресных проектов сотрудничества, в интересах коренных народов³⁶. Коренные народы имеют возможность использовать их в качестве основы как для вступления в диалог с этими учреждениями, равно как и возможностей возложить на них ответственность за разработку стандартов или соответствующих целей. Меньшинства иногда упоминаются в перечнях "уязвимых групп", но редко когда анализируются обстоятельства их уязвимости или принимаются меры для устранения ее причин.

97. ПРООН является одним из учреждений, уделяющих первостепенное внимание работе с меньшинствами. В 2006 году ПРООН тесно сотрудничала с Независимым экспертом по вопросам, касающимся ее будущей работы в сфере проблематики меньшинств и разработки программной/рекомендательной записки по меньшинствам. Это позволит дополнить проводимую ПРООН Политику взаимодействия с коренными народами, которая была принята в 2001 году. Бюджетная линия для решения проблем меньшинств была включена в Глобальную программу поощрения прав человека ПРООН, которая предусматривает сотрудничество с Независимым экспертом.

³⁶ For further details see Minority Rights Group International, *An Examination of Approaches by International Development Agencies to Minority Issues in Development*, (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.5).

98. В мае 2001 года МБР принял План действий по борьбе с социальной изоляцией по признакам расового или этнического происхождения, в котором была установлена долгосрочная цель полной интеграции и учета расового и этнического фактора в оперативной деятельности, программах и политике МБР. На следующем этапе предусматривается создание институциональной базы для решения проблемы социальной изоляции, в рамках которой усилия будут направлены на создание потенциала и повышение роли страновых отделений с помощью профессиональной подготовки, набора специалистов, проведения информационно-пропагандистской деятельности и разработки проектов. МБР налаживает контакты с другими учреждениями через Межучрежденческую консультативную группу по расовым проблемам и нищете в Латинской Америке и Карибском бассейне³⁷, а также организует рабочие совещания по таким вопросам, как создание экономических возможностей для лиц африканского происхождения.

99. Среди двусторонних учреждений, занимающихся вопросами развития, ШАРС поддержало трехлетний мандат по оказанию содействия Международной группе по правам меньшинств в деле создания кадрового потенциала и более эффективного вовлечения меньшинств в сотрудничество в целях развития. Было проведено несколько учебных семинаров по различным аспектам работы с меньшинствами и предложена программная поддержка на уровне стран.

100. Частный предпринимательский сектор также должен в полном объеме содействовать борьбе с нищетой и предоставить меньшинствам доступ к занятости. В тех странах, где предприниматели берут на себя серьезные обязательства в отношении проведения политики равных возможностей, увеличивается разнообразие и состав их работников, что принесет существенную пользу общинам. Правительствам следует активнее укреплять свое антидискриминационное законодательство и политику позитивных действий по отношению к частному сектору и твердо обеспечивать их выполнение. Транснациональным корпорациям следует действовать в соответствии с международным правом прав человека и брать на себя ведущую роль в регионах, где они действуют.

³⁷ This group included the Inter-American Dialogue, the World Bank, PAHO, OAS/Inter-American Human Rights Commission, UNDP, the Ford Foundation, among others.

II. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Выводы

101. Во всех странах, как развитых, так и развивающихся, высокие и несоразмерные уровни нищеты лиц, принадлежащих к меньшинствам, требуют особого внимания и согласованных действий. Первым шагом государств в деле разработки политики в области развития должен стать анализ их обязательств в соответствии с договорами по правам человека и обычным правом. В рамках более широкого правозащитного подхода к развитию огромное значение для ликвидации неравенства и социальной изоляции, с которыми сталкиваются многие меньшинства, имеет право на недискриминацию, на участие в процессе принятия решений и защиту культурной самобытности.

102. В Цели 8, сформулированной в Декларации тысячелетия, говорится о "формировании глобального партнерства в целях развития". Развитые страны и международное сообщество несут общую ответственность за более полное решение структурных вопросов, с которыми сталкиваются развивающиеся страны в усилиях по искоренению нищеты в целом и несоразмерной нищеты среди меньшинств в частности³⁸.

103. Положение женщин из числа меньшинств требует особого внимания. При изменении политики, направленной на ликвидацию нищеты, следует систематически анализировать зависимость между дискриминацией по признаку пола и дискриминацией по признаку принадлежности к меньшинствам. Хорошо известно, что подавляющее большинство тех, кто живет в условиях нищеты во всем мире составляют женщины из числа маргинализованных групп населения.

B. Рекомендации

104. Независимый эксперт рекомендует государствам:

а) Собирать данные о ключевых экономических и социальных показателях, касающихся развития человеческого потенциала лиц, принадлежащих к меньшинствам, в том числе с помощью переписей или выборочных обследований, в

³⁸ Philip Alston, "Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals", *Human Rights Quarterly*, 27.3 (2005) pp. 775-777.

целях накопления достаточных исходных данных для разработки соответствующих программных мер. Эти данные, дезагрегированные по различным этническим, религиозным и языковым группам, а также по полу, должны предаваться гласности.

b) Создавать механизмы предметного диалога с представителями общин меньшинств по вопросам, касающимся политики в области развития, в частности на уровне местных властей. На национальном уровне целесообразно создавать предусмотренные законом органы в составе представителей меньшинств, уполномоченных проводить обзор и мониторинг государственной политики, в тех случаях когда она может затрагивать интересы меньшинств.

c) Укреплять правовую и законодательную базу для решения проблемы явной скрытой дискриминации как в государственном, так и в частном секторе. Эффективные антидискриминационные законы в ключевых секторах, таких, как занятость и образование, могут уменьшить препятствия, с которыми сталкиваются меньшинства в своих усилиях по преодолению нищеты. Средства правовой защиты и процедуры правовой помощи в делах о дискриминации должны быть широко доступными для представителей меньшинств, а санкции должны носить серьезный характер и неукоснительно выполняться.

d) Проводить целевую и энергичную политику позитивных действий для ликвидации социальной изоляции меньшинств, включая конкретный план социально-экономического развития для всех маргинализованных групп. Программы позитивных действий должны охватывать как частный, так и государственный сектор.

e) Создавать механизмы контроля и оценки, которые способны эффективно оценивать результаты стратегий сокращения масштабов нищеты, осуществляемых в интересах меньшинств.

f) Обеспечивать, чтобы в страновых докладах о достижениях ЦРДТ и ДССН систематически отражалось положение меньшинств и чтобы все процедуры обзора использовались для оценки воздействия политики на меньшинства. Следует включать в ДССН и страновые доклады о достижении ЦРДТ данные, дезагрегированные по социальным группам и полу.

105. Эффективность сокращения масштабов нищеты среди меньшинств в долгосрочной перспективе потребует инвестиций для ликвидации ее основных

причин. В частности, государствам следует рассмотреть возможность принятия мер в следующих ключевых областях:

а) **Образование.** Такие меры должны включать: ликвидацию ситуаций, которые приводят к сегрегации детей из числа меньшинств в отдельные классы или учебные заведения по признаку их самобытности; расширение доступа к образованию на родном языке; рассмотрение возможности предоставления целевой финансовой помощи или резервирования мест в системе среднего и высшего образования; разработку учебных программ, включающих образование в области прав человека, культуры меньшинств и изучение вклада меньшинств в жизнь всего общества.

б) **Занятость.** Меры, направленные на расширение доступа меньшинств к занятости, должны охватывать целевое профессиональное обучение, инвестиции в районы проживания меньшинств, неукоснительное исполнение антидискриминационных законов в отношении найма, продвижения по службе и сохранения рабочих мест меньшинств в трудовом секторе, санкции за нарушение законов, которые являются достаточно строгими, чтобы служить средством сдерживания, адресные программы кредитования и другая поддержка мелких предприятий. Меры по реализации политики позитивных действий в сфере занятости в государственном и частном секторах должны предусматривать ликвидацию многолетней дискриминации и социальной изоляции меньшинств.

в) **Земельные и имущественные права.** Правительствам следует принять и применять законы, гарантирующие равные права меньшинств на землю и имущество. В земельном праве должны признаваться различные формы собственности - как индивидуальные, так и коллективные. Меньшинствам следует предоставить право на получение законного титула на их землю. Правовая защита и/или компенсация должны быть доступными для лиц, которые в прошлом были выселены из своих домов или районов традиционного проживания. Права женщин, принадлежащих к группам меньшинств, на владение землей и ее наследование должны быть такими же, как и права мужчин.

г) **Участие в процессе принятия решений.** Меньшинства имеют право активно участвовать в процессе принятия решений в отношении местных или общенациональных вопросов и планов развития, которые затрагивают их или районы их проживания. Следует уделить первоочередное внимание поддержке участия, в частности путем резервирования мест в органах управления или специальных консультативных учреждениях.

106. Независимый эксперт рекомендует международным учреждениям, занимающимся вопросами развития:

a) Принять программные руководящие принципы по вопросам меньшинств, которые будут непосредственно касаться особых проблем, с которыми сталкиваются лица, принадлежащие к широкому кругу населения из числа меньшинств коренных народов.

b) Укреплять институциональный потенциал и накапливать знания о положении меньшинств, особенно в том, что касается нищеты и других показателей человеческого развития. Эти меры могут включать профессиональную подготовку специалистов по вопросам прав человека меньшинств и применение правозащитного подхода к развитию.

c) Установить диалог с меньшинствами по вопросу о приоритетах в области развития, в том числе путем создания консультативных групп в составе представителей меньшинств. Международные учреждения, занимающиеся вопросами развития, также могут содействовать установлению регионального диалога по проблемам меньшинств.

d) Собирать дезагрегированные данные о воздействии на меньшинства политики, программ и проектов и оказывать поддержку национальным статистическим службам для укрепления их возможностей в области сбора и распространения таких данных.

e) Контролировать бюджетную поддержку для обеспечения того, чтобы ассигнованные ресурсы направлялись непосредственно меньшинствам или в районы их проживания и поднимать эти вопросы в качестве первоочередных в ходе переговоров с представителями государственных директивных органов.

f) Поддерживать государства в деле подготовки страновых докладов о достижении ЦРДТ, ДССН, а также все процедуры обзора, связанные с этими инструментами, с целью обеспечения того, чтобы меньшинства надлежащим образом охватывались этой политикой.

g) Готовить новые исследования о влиянии стратегии развития и сокращения масштабов нищеты на меньшинства и обеспечивать, чтобы в страновых документах о стратегиях сотрудничества в области развития отражалось

положение меньшинств и чтобы эти документы публиковались на языках меньшинств.

h) Предусмотреть в бюджете статьи расходов для поддержки деятельности по развитию меньшинств. К ним могут относиться финансирование групп меньшинств в рамках гражданского общества, инвестиции в ключевые секторы или инвестиции в районы проживания наиболее обездоленных меньшинств.

107. Организации Объединенных Наций, региональным и национальным правозащитным организациям рекомендуется:

a) Оказывать необходимую техническую поддержку в деле подготовки, осуществления и контроля за применением законов о недискриминации и законов и норм, касающихся защиты прав меньшинств, включая Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным или языковым меньшинствам.

b) Включать вопрос о правах меньшинств в исследования, диалоги и учебные программы, посвященные правозащитному подходу к развитию.

c) Обеспечивать, чтобы усилия, направленные на разработку правозащитных показателей человеческого развития, касались и разработки показателей, затрагивающих меньшинства.

108. Следует пересмотреть подготовленную Группой развития Организации Объединенных Наций Рекомендательную записку 2003 года о представлении странами докладов о достижении ЦРДТ, с тем чтобы в ней было четко отражено требование о сборе и включении дезагрегированных данных в разбивке по расе, этнической принадлежности и религии, а также пересмотреть соответствующие руководящие принципы.

109. Мандат независимого эксперта требует от нее выявлять примеры наилучшей практики. Она настоятельно рекомендует государствам и субъектам, занимающимся вопросами развития, обмениваться с ней новой информацией о позитивной практике, осуществляемой в целях разработки целенаправленной политики и инициатив по техническому сотрудничеству в области сокращения масштабов нищеты в общинах исторически маргинализированных меньшинств.
