



ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

«Если мы действуем заблаговременно и демонстрируем единство, мы можем успешно предотвращать эскалацию кризисов, спасая жизни людей и уменьшая страдания, выполняя самое фундаментальное обязательство Организации Объединенных Наций, изложенное в преамбуле Устава», — Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Антониу Гутерриш, Совет Безопасности ООН, 12 июня 2019 года.

«Защита [прав меньшинств] — это не только правильный образ действий, это мощный способ разрядки напряженности, предотвращения конфликтов и содействия всеобъемлющему экономическому процветанию... Ни одно общество никогда не достигнет устойчивой гармонии и мира без справедливости; развитие всегда будет тормозиться, если развитие членов общества будет сдерживаться. Меньшинства — и относящаяся к меньшинствам молодежь — не являются угрозой; они находятся под угрозой». Бывший Верховный комиссар ООН по правам человека Зейд Раад аль-Хусейн, Форум ООН по вопросам меньшинств, 13 декабря 2017 года.

«Внимание к правам меньшинств на раннем этапе — до того, как недовольство приведет к напряженности и насилию, — внесет неоценимый вклад в культуру предотвращения конфликтов в рамках Организации Объединенных Наций, спасет бесчисленное множество жизней и будет способствовать стабильности и развитию». Бывший независимый эксперт по вопросам меньшинств Гэй Макдугалл, доклад Совету по правам человека, 16 декабря 2010 года.

Существует широкий глобальный консенсус в отношении основополагающего значения решения проблемы неравенства и придания социальным институтам более инклюзивного характера для устранения коренных причин конфликтов¹ Поскольку большинство конфликтов сопряжено с недостаточным учетом мнения меньшинств, зачастую в сочетании с пренебрежением их самобытностью и

¹ Термин «конфликт» относится конкретно к насильственным конфликтам и может быть расширен для охвата насилия, направленного против меньшинств и гражданских лиц, такого как геноцид, военные преступления, этнические чистки, преступления против человечности и т. д.

жалобами, а также отрицанием их прав человека, главная задача в настоящее время заключается в том, чтобы лучше понять, что это означает на практике.

Рассмотрение проблемы в контексте

В преамбуле Устава Организации Объединенных Наций устанавливается связь между правами человека и предотвращением насильственных конфликтов, и определяется, что избавление «грядущих поколений от бедствий войны» должно достигаться через «веру в основные права человека», и для этого следует «проявлять терпимость и жить совместно в мире... и объединять наши силы для поддержания мира и безопасности во всем мире». Преамбула Всеобщей декларации прав человека идет дальше и признает, что присущее всем людям достоинство и равенство являются фундаментальными основами свободы, справедливости и мира во всем мире. В данном документе также признается, что защита этих универсальных прав человека на основе верховенства права является одним из основных инструментов, позволяющих избежать конфликтов или ситуаций «восстания против тирании и угнетения».² Это одно из важнейших условий мирного и стабильного сосуществования. Не может быть мира без справедливости, как об этом 14 декабря 1967 года заявил преподобный доктор Мартин Лютер Кинг-младший.

Вслед за Преамбулой идут три пункта Всеобщей декларации, и их корни уходят в отвращение к ужасам Холокоста. В рамках нового мирового режима универсальных прав человека самый первый договор Организации Объединенных Наций отразил эту приверженность миру и стабильности на основе справедливости и достоинства в Конвенции 1948 года о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Этот новаторский документ по правам человека запрещает геноцид — самое чудовищное из международных преступлений. История также свидетельствует о том, что национальные, этнические, расовые или религиозные группы, являющиеся объектом нападения, как правило, являются меньшинствами: евреи, цыгане, тутси и т. д. Очевидно, что отсутствие справедливости в том виде, в каком она представлена международными стандартами в области прав человека, является самой большой угрозой миру и стабильности.

Это подтверждается природой конфликтов в современном мире. Большинство из них являются внутрисударственными, а не межгосударственными конфликтами

² «В то время как признание достоинства, присущего всем членам человечества как семьи, и равных и неотъемлемых их прав является основой свободы, справедливости и мира во всем мире. В то время как пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским действиям, которые возмутили совесть человечества, и построение мира, в котором люди будут пользоваться свободой слова и убеждений, а также свободой от страха и нужды, было провозглашено высшим стремлением простых людей, В то время как для того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения, крайне важно, чтобы права человека были защищены верховенством права...»

и связаны с этническим, языковым или религиозным меньшинством³ Большинство ситуаций в 2018 году, связанных с нестабильностью, имевшими место в прошлом фактами геноцида, потенциальными преступлениями против человечности и аналогичными угрозами, были связаны с группами, которые, согласно данным о *народах, находящихся под угрозой исчезновения*, могут быть охарактеризованы как меньшинства.⁴ Это один из главных выводов первого совместного исследования Организации Объединенных Наций и Всемирного банка по вопросу о предотвращении насильственных конфликтов, в котором признается, что сегодня основными причинами нестабильности в мире являются коллективные недовольства, связанные с социальной изоляцией и несправедливостью:

Многие из сегодняшних насильственных конфликтов связаны с коллективным недовольством, вызванным неравенством, социальной изоляцией и чувством несправедливости. Именно тогда, когда пострадавшая группа возлагает вину на других или на государство за ее предполагаемую экономическую, политическую или социальную изоляцию, ее претензии могут приобрести политический характер и рискуют перерасти в насилие.⁵

С 2010 года число крупных насильственных конфликтов во всем мире возросло в три раза, и в значительной степени это увеличение связано с ростом числа внутригосударственных конфликтов,⁶ обычно затрагивающих меньшинства. «В настоящее время в мире происходит больше насильственных конфликтов, чем когда-либо за последние 30 лет, и одновременно мир сталкивается с крупнейшим из когда-либо зарегистрированных кризисов вынужденного перемещения».⁷

Мир, стабильность и справедливость — иными словами, предотвращение насильственных конфликтов — требуют рассмотрения основных претензий меньшинств, связанных с их изоляцией, дискриминационной практикой в вопросах участия в общественной жизни и в других областях, учета их культуры, религии или убеждений, языков, а также других нарушений их прав человека, имеющих важное значение для защиты их существования и самобытности. Исключение меньшинств и дискриминация в отношении них, а не обеспечение их включения и защиты в обществе посредством осуществления их прав

³ См. данные Программы сбора данных по конфликтам Университета Упсалы (UCDP, Sundberg, Eck and Krautz 2012; Allansson, Melander and Themnér 2017).

⁴ Minority Rights Group International, <http://peoplesunderthreat.org/>.

⁵ Организация Объединенных Наций; Всемирный банк. 2018 г. Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict. Washington, DC: World Bank.

⁶ Стратегия Группы Всемирного банка по вопросам нестабильности, конфликтов и насилия на 2020-2025 годы, Группа Всемирного банка 2020, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/844591582815510521/pdf/World-Bank-Group-Strategy-for-Fragility-Conflict-and-Violence-2020-2025.pdf>.

⁷ UNHCR, Global Trends, 13.

человека, являются основными коренными причинами большинства современных конфликтов.

Предотвращение конфликтов требует устранения этих недостатков в процессе осуществления. Гарантия защиты прав меньшинств и обеспечение их осуществления до того, как у жалоб появится шанс накалить обстановку, увеличивает вероятность того, что конфликт может не произойти. Таковы пути уважения достоинства и равенства всех людей для достижения справедливости, мира и стабильности, как это предусмотрено в преамбуле Всеобщей декларации прав человека и появления международной системы защиты прав человека после Второй мировой войны. Поэтому пути к миру и предотвращению конфликтов следует искать в надлежащем понимании и осуществлении прав меньшинств.

Пол, как и этническая принадлежность, язык или религия, также может играть важную роль в создании и увековечивании, или предотвращении и урегулировании конфликтов. В последние годы все большее признание получает важность включения гендерной проблематики в деятельность по предотвращению конфликтов. [Резолюция 2493 \(2019 года\) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций](#) призывает к реализации «повестки дня по вопросам женщин, мира и безопасности (WPS) и ее приоритетов путем обеспечения и поощрения всестороннего, равного и конструктивного участия женщин на всех этапах мирных процессов, в том числе путем учета гендерной проблематики...» Таким образом, любое рассмотрение вопроса о предотвращении конфликтов, даже через призму прав меньшинств, должно учитывать гендерную проблематику и роль женщин в связи с конфликтами, а также их конкретную взаимосвязь с меньшинствами. Кроме того, особое внимание следует уделять обеспечению более широкого включения вопросов сексуальной ориентации и гендерной идентичности в повестку дня WPS.

Из вышеизложенного ясно, что, по словам Специального докладчика ООН по вопросам меньшинств доктора Фернана де Варенна, заблаговременное внимание к защите и эффективному осуществлению всех прав меньшинств является ключом к стабильности через правосудие и предотвращению большинства потенциальных конфликтов во всем мире. Отрицание прав человека в отношении меньшинств, а также их самобытности и устремлений не приводит к единству или стабильности: вместо этого это может быть воспринято как отрицание существования или значения меньшинств, либо как попытка ассимилировать их в национальную самобытность большинства. Это с большей вероятностью приведет к возникновению чувства изоляции, дискриминации, недовольства среди меньшинств, усилению нестабильности, насилия и даже к требованиям об отделении. Проще говоря, результатом будет более фрагментированное общество, а не более сплоченная «нация». Прекратить насилие после начала конфликта гораздо труднее и дороже, чем пытаться предотвратить кризис до его начала.

Целесообразность региональных форумов

В своем первом докладе Совету ООН по правам человека в марте 2018 года Специальный докладчик по вопросам меньшинств (см. доклад A/HRC/37/66) доктор Фернан де Варенн представил вопрос об этнических конфликтах, правах меньшинств и поощрении инклюзивности и стабильности в качестве одного из тематических приоритетов своего мандата путем наращивания и расширения работы, проделанной его предшественниками в этой конкретной области, а также ценного вклада других мандатариев специальных процедур, договорных органов и механизмов по правам человека, включая соответствующие рекомендации, сформулированные в ходе сессий Форума по вопросам меньшинств.⁸

На основании доклада, подготовленного более 10 лет назад первым Независимым экспертом ООН по вопросам меньшинств Гэй Макдугалл «*Права меньшинств и предотвращение конфликтов*», и с опорой на него, а также на основании совместного новаторского исследования ООН и Всемирного банка «*Пути мира: инклюзивные подходы к предотвращению насильственных конфликтов*», Специальный докладчик хотел бы перенести обсуждение вопроса о предотвращении конфликтов на региональный уровень и яснее осветить проблемы меньшинств и региональные перспективы путем организации четырех региональных форумов в Европе, Азиатско-Тихоокеанском регионе, Африке-Ближнем Востоке и Северной и Южной Америке.

Кроме того, недостаточно используется вовлеченность в эскалацию напряженности под руководством региональных, субрегиональных и других межправительственных организаций. Такой метод может дать более эффективные и устойчивые результаты, чем привлечение только ресурсов ООН. Региональные организации находятся ближе в географическом и культурном смысле со сторонами конфликта и имеют больше стимулов для обеспечения региональной стабильности и экономического процветания. Кроме того, Устав ООН требует, чтобы «стороны в любом споре... искали решение», а среди прочих средств «прибегали к региональным агентствам или соглашениям». Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, учрежденная Генеральным секретарем ООН, в своем докладе «*Более безопасный мир: наша общая ответственность*» рекомендовала «Организации Объединенных Наций опираться на опыт региональных организаций в разработке рамочных программ по правам меньшинств». Поэтому Специальный докладчик через региональные форумы будет стремиться к установлению партнерских отношений и привлечению

⁸ Информацию о сессиях и рекомендациях Форума по вопросам меньшинств можно найти на веб-странице Форума <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/ForumIndex.aspx>.

соответствующих региональных организаций, с тем чтобы они могли извлекать пользу из накопленного ими опыта и стимулировать их институциональное развитие в целях более эффективного предотвращения конфликтов на основе признания прав меньшинств среди их членов.

Цели

Основная цель четырех региональных форумов в деле «Предотвращения конфликтов и защиты прав меньшинств» состоит в том, чтобы дать представление о положении дел в регионе, которое будет включено в тематическую работу Специального докладчика для его доклада 49-й сессии Совета ООН по правам человека в марте 2022 года. Кроме того, дискуссии на региональных форумах послужат информационной основой для работы и рекомендаций 14-й сессии Форума по вопросам меньшинств, которая состоится в Женеве в декабре 2021 года.

Конкретные цели включают в себя:

1. Формирование взаимопонимания в отношении роли защиты прав меньшинств в предотвращении конфликтов.
2. Обсуждение правовых, институциональных и политических вызовов, связанных с признанием и осуществлением прав меньшинств в целях решения давних проблем, которые могут привести к напряженности и возможным конфликтам.
3. Выявление оснований редкого признания и устранения коренных причин большинства конфликтов — отказа меньшинствам в правах человека и осуществлении их чаяний.
4. Укрепление партнерских связей между различными заинтересованными сторонами и наращивание потенциала для устранения коренных причин современных конфликтов, а также более эффективного их предотвращения.

Обсуждаемые темы

Государства, в которых обещания равноправия и универсальных прав меньшинств представляются пустыми из-за дискриминационной или изоляционистской практики, являются благодатной почвой для многолетних жалоб, приводящих к разочарованию, недовольству, гневу и, в конечном счете, насилию. Новый взгляд на эти вопросы и необходимость более эффективного

рассмотрения жалоб меньшинств и защиты их прав необходимы для придания нового импульса правозащитной системе, которая порой систематически игнорируется, если речь заходит о защите некоторых меньшинств.

В свете основных целей региональных форумов в ходе дискуссий будут рассмотрены следующие четыре комплексные темы:

Группа 1: Существенные коренные причины современных конфликтов с участием меньшинств

Подлинное долгосрочное предотвращение конфликтов невозможно без выявления и устранения коренных причин напряженности, затрагивающей меньшинства. Зачастую в центре их внимания находятся основные права меньшинств, связанные с землей, ресурсами, языковыми правами, проживанием в религиозной среде, эффективным участием и культурными соображениями. Подход, направленный на устранение этих коренных оснований, а не только их непосредственных причин, скорее всего, приведет к созданию систем управления, обеспечивающих долгосрочный и устойчивый мир. В настоящее время предотвращение конфликтов в основном осуществляется в постконфликтных ситуациях, с тем чтобы не допустить возобновления насильственных конфликтов. Однако заблаговременная осведомленность о коренных причинах может также стать наиболее эффективным средством предотвращения возникновения конфликтов с участием меньшинств - и, следовательно, большинства современных конфликтов.

Группа 2: Нормативные рамки: права меньшинств и предотвращение конфликтов.

Когда меньшинства подвергаются насилию, дискриминации или слышат враждебные высказывания, разжигающие ненависть по отношению к ним, такое жестокое обращение может пониматься как неспособность защитить их права человека и рассматриваться как отрицание их этнической, национальной, религиозной или языковой самобытности. Нормативная база, включающая международное и региональное гуманитарное право, является мощным инструментом для объективного анализа и предложения решений. Кроме того, совокупность стандартов и судебной практики, касающихся защиты меньшинств в соответствии с международным правом, является весьма развитой и разнообразной. Несмотря на это, они не упоминаются и не используются в достаточной мере в ситуациях, связанных с меньшинствами, которые в конечном итоге могут перерасти в насильственный конфликт. Следует различать все имеющиеся и уместные аспекты нормативной базы, касающиеся защиты прав

меньшинств и международного права, и оптимально использовать их для предотвращения и урегулирования конфликтов.

Группа 3: Препятствия на пути осуществления прав меньшинств и раннего эффективного предотвращения конфликтов.

Из-за ужасных и критических человеческих жертв насильственных конфликтов и зверских преступлений, таких как геноцид и сопутствующие ему гуманитарные кризисы, внимание и ресурсы задействуются только тогда, когда напряженность достигает точек невозврата. Профилактика в основном обсуждается в постконфликтном контексте или в контексте развития. Таким образом, прилагаются значительные усилия по прекращению военных действий и посредничеству между сторонами в конфликте. Однако в идеальном случае эффективное предотвращение конфликта на раннем этапе должно происходить до начала насильственного конфликта и достаточно заблаговременно, чтобы избежать его неотвратимости. Это означает сосредоточение внимания на изоляции и дискриминации меньшинств, связанных с нарушениями прав человека, а также на том, каковыми являются препятствия на пути более полного выполнения этих обязательств в области прав человека, что позволило бы устранить основные коренные причины большинства современных конфликтов. Наиболее жизнеспособным средством достижения этой цели являются целевые и специализированные механизмы с соответствующими мандатами. Такие механизмы могут существовать на различных уровнях, включая международный, региональный, субрегиональный, национальный и местный. Выявление ситуаций, когда систематически ущемляются права меньшинств, обеспечивает практическую систему раннего предупреждения о потенциальных конфликтах и инициативный подход к обеспечению включения меньшинств и их полного и равноправного участия в жизни общества. Аналогичным образом, решение проблем этих меньшинств и защита их прав человека являются убедительным инструментом эффективного предотвращения дорогостоящих и затяжных внутрисударственных конфликтов.

Группа 4: Пути устранения пробелов в правозащитных механизмах защиты меньшинств и предотвращения конфликтов.

Наряду с разработкой специальных региональных, субрегиональных и других механизмов предотвращения конфликтов необходимо укреплять нормативную базу. Факты и история свидетельствуют о том, что защита и поощрение прав меньшинств и их устремлений приводит к усилению чувства национального единства и самобытности, что в конечном итоге ведет к снижению напряженности и долгосрочной стабильности. Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым

меньшинствам, является наиболее полно разработанным правовым документом в отношении меньшинств на международном уровне. Необходимо активно обсуждать с участием меньшинств пути и средства продвижения вперед в деле защиты меньшинств и предотвращения конфликтов с их участием. Необходимы ли дополнительные инструменты на международном или региональном уровнях? Нужно ли укреплять существующие нормы путем более эффективного осуществления, надзора и обеспечения соблюдения? Выдвигаются новаторские предложения для продвижения норм и механизмов, которые могут значительно улучшить заблаговременное и эффективное предотвращение затянувшихся и смертоносных конфликтов.

В дополнение к этим четырем тематическим группам каждый региональный форум будет также включать в себя группу высокого уровня, состоящую из нескольких обращений со стороны государств. Эти дискуссии призваны подчеркнуть положительный опыт и уроки, извлеченные государствами, которые принимали участие в деятельности по предотвращению конфликтов, углубляя понимание роли защиты прав меньшинств в предотвращении конфликтов.

Участие

Региональные форумы будут открыты для участия государств, структур ООН, международных и региональных организаций, национальных институтов по правам человека, организаций гражданского общества, представителей меньшинств, промышленности, ученых и экспертов по вопросам меньшинств, а также представителей средств массовой информации и технологий. Будут предприняты усилия по включению в программу региональных форумов других мандатариев специальных процедур и членов договорных органов ООН.

Формат региональных форумов может варьироваться в зависимости от текущей ситуации с пандемией COVID и будет объявлен позднее.

Итоги

На основе дискуссий и вклада участников будут подготовлены два основных итоговых документа:

- Документ с практическими рекомендациями,
- Руководящие принципы по вопросу о предотвращении конфликтов и меньшинствах, которые должны быть подготовлены в рамках мандата Специального докладчика ООН по вопросам меньшинств.

Четыре набора рекомендаций должны быть представлены в качестве справочных документов для 14-го Форума ООН по вопросам меньшинств, который состоится в Женеве в декабре 2021 года.

Дополнительная информация

Также доступна информационная записка *«Механизмы и инструменты Организации Объединенных Наций по предупреждению конфликтов и делам меньшинств»*.