



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
31 January 2011
Russian
Original: English

Совет по правам человека
Шестнадцатая сессия
Пункт 5 повестки дня
Правозащитные органы и механизмы

**Рекомендации третьей сессии Форума
по вопросам меньшинств в отношении
вопроса о меньшинствах и эффективном
участии в экономической жизни
(14 и 15 декабря 2010 года)**

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	3
II. Соображения общего характера	5–15	4
III. Рекомендации	16–64	6
A. Правительства.....	16–41	6
B. Национальные правозащитные учреждения.....	42–43	14
C. Гражданское общество	44–47	14
D. Профсоюзы	48–51	15
E. Сектор частного предпринимательства, включая национальные и транснациональные корпорации.....	52–55	16
F. Международные финансовые учреждения: Международный валютный фонд, Всемирный банк и региональные банки развития	56–59	17
G. Учреждения Организации Объединенных Наций и другие двусторонние и многосторонние агентства по вопросам развития.....	60–62	18
H. Правозащитные механизмы системы Организации Объединенных Наций.....	63–64	19

I. Введение

1. С учетом основополагающего значения экономических прав для всесторонней социальной интеграции общин меньшинств в центре внимания третьей сессии Форума по вопросам меньшинств находился вопрос о меньшинствах и эффективном участии в экономической жизни. Председателем Форума была профессор Гита Сен. Работой Форума руководила независимый эксперт по вопросам меньшинств Гей Макдугалл. Среди более чем 500 участников были представители правительств, договорных органов, специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, региональных межправительственных органов и гражданского общества. Важно, что в число участников входили представители общин меньшинств из всех регионов мира.

2. В соответствии с резолюцией 6/15 Совета по правам человека, а также в контексте резолюции 13/12 (пункт 3) Форум вынес тематические рекомендации, ориентированные на поиск конкретных решений и имеющие практическую ценность для всех заинтересованных сторон, с тем чтобы они могли делать обоснованный выбор при разработке законодательства и политики, направленных на борьбу с экономическим отчуждением общин меньшинств.

3. В основе этих рекомендаций лежат международные нормы в области прав человека. Помимо Декларации о правах меньшинств и разъяснений, приведенных в комментарии к ней, эти рекомендации основываются на других соответствующих международных стандартах в области прав человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации и правовой практике и замечаниях общего порядка Комитета по правам человека, Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Международной организации труда (МОТ)¹.

4. Перечень включенных в рекомендации вопросов не является исчерпывающим. Они подлежат широкому толкованию в сотрудничестве с общинами и в целях эффективного применения договоров и стандартов в области прав человека на практике, с тем чтобы они могли приводить к реальным изменениям в жизни людей, относящихся к меньшинствам.

¹ См., например, Комитет по правам человека: замечание общего порядка № 23 (1994 год) о правах меньшинств; Комитет по ликвидации расовой дискриминации: общая рекомендация № 27 (2000 год) о дискриминации в отношении рома, общая рекомендация № 29 по пункту 1 статьи 1 (родовое происхождение) и общая рекомендация № 32 (2009 год) о значении и сфере применения особых мер, предусмотренных Международной конвенцией о ликвидации расовой дискриминации; Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин: общая рекомендация № 26 в отношении трудящихся женщин-мигрантов (2008 год); и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам: замечание общего порядка № 20 (2009 год) о недискриминации в области экономических, социальных и культурных прав. Комитет по ликвидации расовой дискриминации установил процедуру раннего предупреждения и оперативного принятия мер в целях незамедлительного реагирования на серьезные нарушения Конвенции. См. также результаты надзорной работы Комитета экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций, а также глобальные доклады МОТ по проблеме дискриминации, подготовленные в рамках Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда (1998 год).

II. Соображения общего характера

5. Экономическое отчуждение является причиной, проявлением и следствием дискриминации лиц, принадлежащих к меньшинствам. Многие меньшинства на протяжении всей истории не допускались к полному и эффективному участию в экономической жизни как в развитых, так и в развивающихся странах мира. При поиске работы представители меньшинств подвергаются дискриминации по признаку цвета кожи, этнического происхождения, расы, религии и языка, либо из-за своих имен или фамилий, причем даже несмотря на наличие законодательства, запрещающего дискриминацию как в государственном, так и в частном секторах. Некоторые сталкиваются с долгосрочными и с трудом поддающимися разрешению проблемами, такими как дискриминация по роду занятий и родовому происхождению, включая кастовые разграничения и аналогичные формы предвзятого отношения, которые требуют уделения им особого внимания. На плечи женщин ложится еще более тяжелое бремя нищеты, этнических предрассудков и ограничений, обусловленных половой принадлежностью.

6. В некоторых странах все еще действуют необоснованные правовые ограничения на традиционные способы получения меньшинствами средств к существованию и на другие виды их экономической деятельности. Подчас им приходится сталкиваться с трудностями при попытке получить кредиты или займы для организации предприятий, и они могут жить в самых бедных и отдаленных районах, где предпринимаемые правительствами меры по обеспечению возможностей для экономического и социального развития являются достаточно ограниченными. Аналогичным образом, осуществление на землях и территориях, на которых проживают меньшинства, крупномасштабных проектов экономического развития или коммерческой деятельности без проведения предварительных консультаций с этими меньшинствами сопряжено для них с негативными последствиями, включая насильственное выселение, увековечение нищеты, а в некоторых случаях и насилие, включая сексуальное насилие.

7. В Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992 год), указывается, что лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в экономической и государственной жизни (пункт 2 статьи 2). В ней также говорится, что обеспечение прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, является "неотъемлемой частью развития общества в целом" и что это необходимо для поддержания ими создания гармоничных и уважительных отношений между различными слоями общества (шестой пункт преамбулы). Кроме того, в Декларации подчеркивается, что государства рассматривают вопрос о принятии надлежащих мер к тому, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере участвовать в обеспечении экономического прогресса и развития своей страны (пункт 5 статьи 4). Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и другие организации должны содействовать достижению этих целей в рамках их соответствующих сфер компетенции (статья 9).

8. Отчуждение меньшинств может усугубляться наличием ряда таких факторов, как ухудшение экономических условий, напряженность в межэтнических, межрелигиозных, межкультурных и межконфессиональных отношениях и дискриминация. Во многих странах отсутствие равенства в распределении ресурсов и услуг по регионам, равно как отсутствие инвестиций и базовой инфраструктуры в районах, где проживают меньшинства, приводит к тому, что меньшинства лишены возможности в полной мере осуществлять свои экономические и социальные права. Фактор недостаточной численности меньшинств также

может быть причиной отсутствия у них политической власти и отстранения их от эффективного участия в управлении для того, чтобы они могли защищать свои права или иметь доступ к механизмам отправления правосудия в случае нарушения их прав.

9. За последнее десятилетие выявились также новые и непредвиденные проблемы, включая мировой продовольственный кризис, мировой экономический кризис и изменение климата. Эти проблемы серьезным образом сказались на глобальном управлении и, в частности, на уязвимости меньшинств. Период экономического кризиса может обернуться особыми трудностями для меньшинств, которые, возможно, уже сталкиваются с дискриминацией и стигматизацией в обществе. Стремление общества возложить вину за происходящее на тех, кто обладает наименьшей властью, может привести к возникновению взрывоопасной ситуации, если только правительства не возьмут на себя роль посредников и не гарантируют защиту от насилия и злоупотреблений. Наряду с этим влияние экономического кризиса и факторы, ограничивающие оказание международной помощи в целях развития, отрицательно сказываются на эффективности политических мер по искоренению нищеты.

10. Последствия ухудшения состояния окружающей среды и изменения климата, в том числе в плане доступа к продовольствию, воде, жилью и источникам средств к существованию, оказывают значительное и несоразмерное негативное влияние на положение групп меньшинств. Изменение климата может создать угрозу самому существованию меньшинств, условия жизни которых отличаются уязвимостью. Уделение недостаточного внимания сбору точной информации о таких последствиях для положения меньшинств может обернуться тем, что принимаемые меры реагирования окажутся неэффективными и недостаточными.

11. Для эффективного участия меньшинств в экономической деятельности требуется создание благоприятных условий в социальной, правовой и политической сферах, способствующих уважению, защите и реализации прав меньшинств. Полное выполнение рекомендаций, вынесенных Форумом по вопросам меньшинств на его двух предыдущих сессиях в отношении образования меньшинств и их участия в политической жизни, имеет ключевое значение с точки зрения обеспечения защиты меньшинств и наделения их необходимыми возможностями для эффективного участия во всех сферах экономической жизни. Необходимо, чтобы в конструктивный и основанный на широком участии заинтересованных сторон процесс осуществления рекомендаций во всех их аспектах были вовлечены представители общин меньшинств, включая женщин, и институтов традиционного руководства.

12. В стратегиях, направленных на обеспечение участия меньшинств в экономической жизни, надлежит учитывать разнообразие ситуаций, с которыми сталкиваются группы меньшинств, разнообразие присущих им самобытных черт и разнообразие их интересов. Проживающие в той или иной конкретной стране различные группы меньшинств могут характеризоваться разной степенью экономического участия и преследовать в связи с экономической интеграцией самые разнообразные цели, дифференцируемые далее в зависимости от таких факторов, как возраст и пол. Для некоторых групп меньшинств ключевые направления экономической деятельности могут оказаться несовместимыми с их образом жизни, культурой и осуществлением их прав либо пагубными для них. Правительства и другие субъекты должны проявлять уважение к альтернативным формам экономической жизни и провозглашаемым группами меньшинств различным приоритетам в области развития, исходя при этом из

того, что подобное чуткое отношение является неотъемлемым элементом защиты прав меньшинств и развития общества в целом.

13. Особое внимание надлежит уделять разнообразным и комбинированным формам дискриминации, которой подвергаются меньшинства, в том числе по признаку пола, возраста, инвалидности, сексуальной ориентации и гендерной идентичности. Межсекторальная дискриминация углубляет и усугубляет последствия отказа в доступе к труду, жилью и реализации других экономических прав, осложняя тем самым поиск устойчивых решений. В некоторых странах женщины из числа меньшинств, проживающие в сельских или отдаленных районах, вынуждены мириться с той глубокой изоляцией, в которой они оказались в силу их положения в семье, отсутствия у них образования и наличия языковых барьеров. Им приходится сталкиваться с более значительными трудовыми нагрузками, обусловленными отсутствием основных бытовых удобств, таких, как снабжение чистой водой и наличие объектов санитарно-гигиенического назначения, возможность использования недорогих и чистых видов топлива для приготовления пищи и возможность получения помощи в воспитании ребенка, а также отсутствием защиты от насилия в семье и обществе. Причина весьма уязвимого положения женщин, особенно в отношении владения земельной и имущественной собственностью, прав на наследование и доступа к кредитам, технологиям и рынкам, кроется в укоренившихся представлениях о социальных функциях мужчин и женщин.

14. С увеличением неформальной составляющей рынков труда в результате процесса глобализации все большее число женщин становятся наемными работниками, нередко соглашаясь на низкую заработную плату и плохие условия работы. Как следствие, женщинам – и слишком часто девочкам – из групп меньшинств приходится зарабатывать на жизнь тяжелым, вредным и даже опасным трудом.

15. Право меньшинств на эффективное участие в экономической жизни должно в полной мере учитываться правительствами во всех политических инициативах. При внедрении недискриминационного подхода в сфере занятости и при обеспечении соблюдения законов о защите в частном секторе, при осуществлении деятельности по национальному экономическому развитию и при реализации международных проектов в области развития правительства постоянно сталкиваются с проблемой обеспечения защиты прав меньшинств, с тем чтобы они могли пользоваться благами этих процессов как равноправные субъекты общества. Агентства, занимающиеся вопросами развития, финансовые учреждения и другие заинтересованные стороны, участвующие в международном сотрудничестве, стоят перед той же проблемой и должны обеспечивать, чтобы в рамках принимаемых ими мер по выходу из нынешнего глобального финансового кризиса и кризиса в сфере занятости в полной мере защищались права меньшинств.

III. Рекомендации

A. Правительства

16. **Правительствам следует ликвидировать де-юре и де-факто дискриминацию, которая негативно сказывается на участии меньшинств в экономической жизни. Это диктует необходимость в принятии мер по ликвидации дискриминации в отношении меньшинств как в государственном,**

так и в частном секторах, в том числе в таких ключевых областях, как занятость и трудовые права, финансовые услуги, образование и профессиональная подготовка, технологии повышения производительности труда, социальное обеспечение, землевладение и права собственности. Правительствам следует признать и принять во внимание разнообразные и комбинированные формы дискриминации, которым подвергаются меньшинства, в том числе по признаку пола, возраста, сексуальной ориентации, гендерной идентичности и инвалидности, а также их совокупное отрицательное влияние на положение женщин и других затрагиваемых групп.

17. Правительствам следует обеспечить выделение достаточных ресурсов для полного осуществления внутренних и международных норм, касающихся недискриминации. Сюда входят и необходимые ресурсы для разработки показателей и критериев для регулярного контроля за прямой и опосредованной дискриминацией в отношении доступа к экономическим и социальным правам.

18. Правительствам следует обеспечить неукоснительное применение строгих мер наказания за нарушение законов о недискриминации. Вместе с этим следует использовать действенные стимулы к обеспечению соблюдения норм и следованию надлежащей практике. Необходимо обеспечить беспрепятственный доступ к руководящим принципам и примерам позитивной практики. Механизмы подачи жалоб и средства правовой защиты в случае нарушения со стороны государственных или частных субъектов и учреждений права на недискриминацию в равной мере должны быть доступны и для лиц, принадлежащих к меньшинствам. Необходимо предусмотреть программы правовой помощи, ориентированные на группы меньшинств и призванные обеспечить защиту их прав и доступ представителей меньшинств к правосудию.

19. Следует наладить подготовку государственных служащих по вопросам недискриминации и уважения культурных особенностей при предоставлении государственных услуг. Добиться улучшения доступа меньшинств к таким услугам можно, например, за счет предоставления услуг на языках меньшинств, активного охвата общин меньшинств, а также создание филиалов в регионах, население которых преимущественно составляют меньшинства.

20. Правительствам следует наладить сбор, анализ и регулярное опубликование дезагрегированных данных для оценки и мониторинга эффективности участия меньшинств в экономической жизни. Приоритетным направлением должно стать совершенствование механизмов сбора данных в таких областях, как занятость и трудовые права, уровень бедности, доступ к социальным услугам и социальному обеспечению, доступ к кредитованию и другим финансовым услугам, образование и профессиональная подготовка, а также права в области землевладения. Данные должны даваться в привязке к соответствующим критериям и в разбивке, в частности, по признаку этнической, языковой и религиозной принадлежности, а также с перекрестным сопоставлением по полу, возрасту, инвалидности и соотношению городского и сельского населения и/или географическому месту проживания.

21. Сбор данных должен осуществляться на основе соблюдения права меньшинств на самоопределение и использования транспарентной методологии, согласующейся с международными стандартами защиты конфиденциальности, включая, среди прочего, наличие обоснованного согласия и

соблюдение этических норм. Следует обеспечить участие представителей меньшинств на всех этапах разработки методологии и сбора данных. Законодательная база должна предусматривать создание эффективной системы защиты данных для недопущения их использования с целью нарушения прав меньшинств, в первую очередь прав на безопасность и свободу от насилия. В этой связи надлежит разработать более надежные международные стандарты и руководство по защите данных.

22. Правительствам следует ценить и защищать используемую группами меньшинств традиционную практику получения средств к существованию. Такая практика нередко обогащает экономику в ее более широком понимании, но может оказаться угрозой в результате экологических изменений, экономического кризиса или наложения необоснованных ограничений на проводимую деятельность. К примеру, в отношении скотоводов должны быть приняты специальные охранные меры, гарантирующие им доступ к пастбищам и источникам воды; региональные инициативы в области развития могли бы стимулировать экономическую деятельность в трансграничном контексте. Правительствам следует разработать законодательство и политику, направленные на содействие устойчивости скотоводства и социальному обеспечению скотоводов, и подключить самих скотоводов, и в первую очередь женщин, к разработке такой политики. На основе оказания технологической и инфраструктурной поддержки можно было бы предоставить более широкий доступ к рынку традиционным ремесленным промыслам. Необходимо обеспечить участие рыбаков в принятии программных решений по сохранению рыбных запасов и охране прибрежных районов и рек.

23. Ухудшение состояния окружающей среды наиболее болезненно сказалось на скотоводах и рыбаках. Правительствам следует обеспечить неукоснительное соблюдение законов об охране окружающей среды в районах проживания меньшинств. В сотрудничестве с группами меньшинств необходимо реализовывать соответствующие местным условиям стратегии адаптации и смягчения последствий в рамках реагирования на изменение климата.

24. Правительствам следует рассмотреть – при всестороннем и эффективном участии групп меньшинств – вопрос о том, в какой мере меньшинства обеспечены равным доступом к земле и защитой их прав на землю и имущественных прав. Земли, находящиеся в собственности или занимаемые меньшинствами, могут оказаться весьма привлекательными с точки зрения промышленного роста (из-за недр и ресурсов) или городского развития (в силу местоположения). Проекты в области развития, включая строительство плотин, могут отрицательным образом сказаться на использовании земель, находящихся в собственности или занимаемых меньшинствами. Это чревато серьезными опасностями для меньшинств, не располагающих политическими или правовыми средствами противодействия незаконному изъятию земель, принудительному перемещению самих меньшинств, их недобровольному переселению или вредоносному воздействию, оказываемому предприятиями добывающей промышленности.

25. Стратегии упрочения защиты земельных прав меньшинств должны основываться на принципе свободного, предварительного и обоснованного согласия на осуществление деятельности, которая, возможно, будет иметь неблагоприятные последствия для реализации прав меньшинств. В стратегии может включаться программа, предусматривающая оформление

правовых титулов на землю, обзор и, если это необходимо, пересмотр внутренних законов о землевладении и рассмотрение справедливым и транспарентным образом во внутренних судах дел, касающихся земельных и имущественных прав. Особое внимание надлежит уделять земельным и имущественным правам женщин, принадлежащих к меньшинствам, включая равноправие в вопросах наследования. Системы совместных или коллективных прав на землю и обычных прав владения землей и собственностью должны получить признание и защиту в рамках национальной правовой системы.

26. Правительства, действуя в консультации с затрагиваемыми меньшинствами или их свободно выбранными представителями, должны предлагать адекватные и справедливые варианты компенсации за землю и другие формы собственности, включая полное возмещение и ваучеры для приобретения земли. На случай утраты меньшинствами прав на землю по причине незаконного отчуждения или обмана, насильственного перемещения или выдворения должны быть предусмотрены меры, призванные обеспечить им реальную возможность отстаивать притязания на эти земли или же получить доступ к равноценным земельным наделам в другом месте после соответствующего согласования. Необходимо разработать и осуществлять процессы реституции в постконфликтных ситуациях и на этапе после перемещения.

27. Лица, принадлежащие к меньшинствам, зачастую не в состоянии получить полный и равный доступ к социальной защите и социальному обеспечению. Меньшинства по большей части работают в неформальном секторе экономики, где обычно не предусмотрены взносы в программы социального страхования. Правительствам следует принять меры к обеспечению осведомленности меньшинств об их правах и о путях их реализации. Системы перевода наличных средств и соответствующие меры социальной защиты должны быть адаптированы с учетом факторов уязвимости и риска, обусловленных дискриминацией по признаку принадлежности к меньшинству. Необходимо обеспечить доступ для лиц, занятых в неформальном секторе экономики, к программам социального обеспечения. В тех случаях, когда доступ к мерам социальной защиты зависит от наличия удостоверения личности, необходимо принять особые меры для охвата представителей меньшинств, которые в силу существующих предрассудков нередко сталкиваются с трудностями в плане получения удостоверений личности и свидетельств о рождении.

28. Одним из ключевых факторов расширения участия меньшинств в экономической жизни является образование. Правительства должны обеспечивать лицам, принадлежащим к меньшинствам, равный доступ к качественному образованию и возможность успешного завершения образования на равных условиях. При этом следует руководствоваться международными и региональными стандартами в отношении права меньшинств на образование, включая обучение на родном языке, проведение реформы учебных программ, подготовку преподавателей и инвестиции в образовательные учреждения для меньшинств². Правительствам рекомендуется осуществлять сбор данных о достигнутых меньшинствами уровнях образования, а также выявлять основные препятствия, стоящие на пути получения ими высшего образования. Программами, направленными на устранение этих

² См. A/HRC/FMI/2008/2.

препятствий, могут предусматриваться, в частности: адресная поддержка детей из групп риска, целевые гранты и стипендии для получения начального, среднего и высшего образования, охват семей работой по поддержке усилий в области школьного образования, а также реализация в сотрудничестве с общинами и организациями меньшинств соответствующих инициатив на базе общин. В рамках таких программ надлежит обращать особое внимание на социально-культурные препятствия, связанные с различиями по признаку пола, и, в частности, необходимо обеспечивать личную безопасность, включая защиту от сексуальных надругательств, и право на доступ к водоснабжению и санитарно-гигиеническим удобствам в случае девочек подросткового возраста.

29. Правительствам следует инвестировать средства в программы обучения представителей меньшинств, и в частности женщин, которые нередко оказываются вытесненными с рынка труда и более подвержены риску потери занятости, трудовым навыкам, позволяющим получить работу. Речь может идти о внедрении системы стажировок для лиц, принадлежащих к меньшинствам; обеспечении образования для взрослых в районах проживания меньшинств с целью создания возможностей для прохождения профессиональной подготовки и получения квалификации, позволяющей трудоустроиться в секторах, требующих более высокого профессионализма; предоставлении целевых учебных и исследовательских стипендий для получения высшего образования; а также свободном доступе к языковой подготовке и освоению грамоты. Обеспечение равного доступа для меньшинств к новым технологиям, включая секторы энергетики и информационно-коммуникационных технологий, может противодействовать росту неравенства и повышать производственный потенциал меньшинств.

30. Правительствам следует инвестировать средства в проведение законодательных и политических реформ, направленных на обеспечение представителям меньшинств доступа к продуктивной и достойной работе и защите трудовых прав. Правительствам надлежит рассмотреть вопрос о создании национальных целевых групп, в состав которых должны быть включены представители меньшинств, для пересмотра и разработки стратегии по расширению имеющихся для меньшинств возможностей в области занятости и предпринимательства. Меньшинства зачастую проживают в районах, где возможности трудоустройства являются весьма ограниченными, а рыночная инфраструктура – менее развитой. Правительствам в консультации с общинами меньшинств следует рассмотреть вопрос о создании стимулов для активизации деятельности частного сектора в таких районах, включая совершенствование объектов инфраструктуры, предоставление налоговых льгот и государственную поддержку ориентированных на меньшинства программ профессиональной стажировки. Эта деятельность может сочетаться с инвестиционной поддержкой занятости жителей таких районов в государственном секторе.

31. Правительствам следует принять все необходимые шаги для устранения факторов, препятствующих выходу женщин, принадлежащих к меньшинствам, на рынок труда, включая практическое отсутствие профессионального и формального образования, ограниченное знание официального языка, низкий уровень осведомленности о возможностях трудоустройства, географическую удаленность мест работы от мест проживания, нехватку государственных детских учреждений и финансовые трудности. Еще одним препятствием на пути трудоустройства женщин могут оказаться культурные традиции. Работающие женщины, принадлежащие

к меньшинствам, должны быть защищены их работодателями от психологического, физического и сексуального насилия. Дискриминация по признаку пола в вопросах найма на работу, продвижения по службе и оплаты труда должна быть ликвидирована. Необходимо учредить программы по предоставлению отпуска в связи с беременностью и родами и доступа к учреждениям по уходу за детьми и по обеспечению специальной защиты на рабочем месте во время беременности в отношении потенциально опасных видов деятельности.

32. Надлежит провести обзор деятельности служб инспекции труда и, при необходимости, расширить ее охват в тех регионах и применительно к тем видам занятий, где наблюдается значительная представленность меньшинств. Следует пересмотреть порядок доступа к существующим механизмам рассмотрения жалоб на дискриминацию в сфере занятости, с тем чтобы обеспечить их эффективность для представителей меньшинств, а также добиваться того, чтобы такие механизмы являлись бесплатными, доступными и оперативными.

33. Непропорционально высокой является доля представителей меньшинств, занятых на малооплачиваемой низкоквалифицированной работе, в том числе в ключевых неформальных секторах экономики: в качестве домашней прислуги, в сельском хозяйстве и в уличной торговле. Правительствам настоятельно рекомендуется принять и осуществлять национальные законы и стратегии, призванные расширить защиту трудовых прав и социальное обеспечение лиц, занятых в неформальном секторе экономики, как в городских, так и в сельских районах. Это может включать в себя поддержку создания организаций трудящихся и участие представителей этих секторов в правительственных комитетах по вопросам планирования и политики. Действуя в интересах лиц, работающих в качестве домашней прислуги, МОТ прилагает усилия по установлению новых международных стандартов применительно к домашним работникам, и правительствам настоятельно рекомендуется оперативно ратифицировать соответствующую будущую международную конвенцию³. Уличные торговцы должны пользоваться законодательной и практической защитой от притеснений, а при изменении городской планировки для их деятельности надлежит предусмотреть безопасные и продуктивные зоны. Следует пересмотреть и усилить положения национального законодательства о защите труда в тех секторах экономики, где широко представлены меньшинства, в частности в сельском хозяйстве, с целью обеспечения их надлежащего охвата, причем на уровне, эквивалентном существующему в экономических секторах, где трудится большинство населения.

34. Многие лица, принадлежащие к меньшинствам, самостоятельно занимаются мелким бизнесом. Правительства должны гарантировать равную защиту таких коммерческих предприятий перед законом. По линии агентства по поддержке предпринимательской деятельности или в рамках реформ, касающихся политики по вопросам предпринимательства, надлежит принять меры в целях обеспечения равного доступа меньшинств к частному предпринимательству, причем с учетом их культурных или религиозных особенностей. Правительствам надлежит осуществлять пристальный контроль за воздействием самого кризиса, равно как и связанной

³ МОТ ведет работу, направленную на принятие в июне 2011 года новых международных стандартов в отношении лиц, работающих в качестве домашней прислуги.

с выходом из него бюджетно-финансовой, денежно-кредитной и иной политики на коммерческие структуры меньшинств, а также предпринимать шаги к тому, чтобы избежать причинения им несправедливого ущерба. Бизнес-структурам неформального сектора экономики, где в основном и сосредоточены многие коммерческие предприятия меньшинств, должен обеспечиваться доступ к упрощенным процедурам лицензирования или регистрации с целью справедливого и недискриминационного распространения на них механизмов защиты и социальных гарантий формального сектора. Надлежит осуществлять контроль за предоставлением финансовых услуг, включая услуги по кредитованию, для обеспечения недискриминационного доступа к ним меньшинств. Следует принимать специальные меры по обеспечению доступа женщин, представляющих меньшинства, к банковским займам, ипотеке и другим формам финансового кредитования. В соответствующих случаях следует поощрять практику кредитования в привязке к культурной или религиозной специфике.

35. Регулятивным учреждениям, обеспечивающим надзор за деятельностью отраслей финансовых услуг, надлежит провести обзор применяемой банками и аналогичными финансовыми учреждениями практики в порядке обеспечения того, чтобы деятельность таких учреждений согласовывалась со стандартами в отношении недискриминационного доступа к кредитованию и финансовым услугам.

36. Правительствам настоятельно рекомендуется провести обзор правовых и нормативных положений, касающихся трудящихся-мигрантов, а также практики правоприменительных органов и работодателей в целях обеспечения их полного соответствия правам меньшинств и правам неграждан в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Трудящиеся-мигранты, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, должны иметь возможность – совместно с другими членами своей общины – осуществлять свое право следовать собственным культурным традициям, пользоваться родным языком и исповедовать свою религию, а также должны быть защищены от дискриминации в рамках всех соответствующих положений внутреннего законодательства. В соответствии с международными нормами всем трудящимся-мигрантам и членам их семей должен обеспечиваться доступ к основным социальным услугам, образованию и трудовым правам, включая социальное обеспечение. Женщины, являющиеся трудящимися-мигрантами, могут оказаться наиболее уязвимыми к жестокому обращению в форме невыплаты причитающейся им заработной платы, а в некоторых случаях и психологического, физического и сексуального насилия.

37. Правительствам следует принимать специальные меры для устранения диспропорций в плане представленности меньшинств в экономической жизни, включая последствия прямой и опосредованной дискриминации. Следует осуществлять масштабные программы, особенно в областях занятости, образования и профессиональной подготовки, представленности в политических органах, финансовых услуг, землевладения и имущественных прав и/или социального обеспечения⁴. Меры, предусматривающие проведение позитивных действий, должны являться одним из компонентов

⁴ См. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация 32 о значении и сфере применения особых мер в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

всеобъемлющей стратегии обеспечения равенства и могут охватывать широкий спектр инструментов, направлений политики и видов практики, начиная с контрольных показателей и квот и заканчивая целевым подбором кадров, приемом на работу и продвижением по службе, а также включать проведение законодательной реформы или оказание целевой бюджетной поддержки. Решения о выборе стратегических направлений деятельности должны приниматься в рамках конструктивных консультаций с группами меньшинств, быть транспарентными и подкрепляться дезагрегированными данными, свидетельствующими об имеющем место неравенстве.

38. В случае принадлежащих к меньшинствам лиц, которые сталкиваются с множественными проявлениями дискриминации, могут потребоваться дополнительные меры для обеспечения того, чтобы они в равной степени могли пользоваться своим правом на свободу от дискриминации и средствами правовой защиты в случае нарушений этого права. В контексте данных мер следует учитывать тот факт, что девочкам и женщинами обычно приходится нести бремя многочисленных трудовых обязанностей как по дому, так и вне его, что диктует необходимость улучшения их положения и оказания им поддержки. Кроме того, весьма уязвимую группу, экономическое положение которой, как правило, является менее благоприятным, составляют престарелые и инвалиды.

39. Необходимо гарантировать право меньшинств на получение информации и участие в разработке макроэкономической и социальной политики на национальном уровне и в процессе принятия решений по вопросам социально-экономической политики на местном уровне, включая участие в работе соответствующих постоянных комитетов и специальных консультативных механизмов. Однако это не может заменить официального участия в работе государственных структур. Правительствам следует проводить оценку воздействия на положение в области прав человека предлагаемых к осуществлению реформ в области экономической и социальной политики, с тем чтобы удостовериться в отсутствии прямой или косвенной дискриминации в отношении меньшинств или других нарушений их прав. При выделении бюджетных ассигнований по секторам и регионам надлежит учитывать те проявления неравенства, с которыми сталкиваются меньшинства, включая относящихся к ним женщин, в конкретных секторах и регионах. Информация о бюджетных ассигнованиях должна быть транспарентной и доступной для групп меньшинств, в том числе за счет публикаций бюджетов на языках меньшинств и освещения этих вопросов в средствах массовой информации меньшинств.

40. Достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, имеет решающее значение для обеспечения полного и эффективного участия меньшинств в экономической жизни. Однако существует опасность того, что меньшинства будут исключены из охвата политикой, связанной с реализацией этих Целей, либо ущемлены ею⁵. Правительствам рекомендуется установить новые дополнительные показатели применительно к тем сформулированным в Декларации тысячелетия целям развития, достижение которых меньшинствами будет сопряжено с наибольшими трудностями. Национальные планы действий по борьбе с нищетой и в соответствующих случаях стратегии сокращения масштабов нищеты должны осуществляться при полном и эффективном участии

⁵ См. также доклад независимого эксперта о целях развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и положении меньшинств (A/HRC/4/9/Add.1).

национальных меньшинств, с тем чтобы было обеспечено полное соблюдение важнейших принципов деятельности по борьбе с нищетой, таких как подотчетность, равенство, недискриминация, участие и наделение необходимыми возможностями. Для объективной оценки бедности с точки зрения устремлений всего общества, а не только доминирующих групп в показателях бедности должны учитываться культурные особенности меньшинств и их жизненный уклад.

41. Правительствам следует поддержать идею создания фонда добровольных взносов для меньшинств (см. пункт 64 ниже).

В. Национальные правозащитные учреждения

42. Национальным правозащитным учреждениям надлежит провести обзор осуществления внутреннего законодательства на предмет дискриминации в отношении доступа к занятости, трудовых прав, охраны здоровья и других социальных услуг, социального обеспечения, финансовых услуг, землевладения и прав собственности, а также образования и профессиональной подготовки. Им следует вынести рекомендации относительно путей устранения недостатков в осуществлении законодательства или имеющихся в нем пробелов.

43. Национальным учреждениям необходимо уделять особое внимание эффективности органов государственного управления в плане принятия мер по обеспечению недискриминации и равенства при приеме на государственную гражданскую службу. Сбор и опубликование соответствующих данных должны осуществляться на ежегодной основе.

С. Гражданское общество

44. Субъекты гражданского общества, вплотную занимающиеся ключевыми аспектами участия в экономической деятельности, должны тесно сотрудничать с группами меньшинств, которые придают первостепенное значение этим вопросам в своей информационно-пропагандистской деятельности по продвижению гражданского общества и следят за тем, чтобы при реализации связанных с предлагаемой реформой мер обеспечивалось соблюдение прав меньшинств и не ущемлялись их интересы. Организациям гражданского общества следует создавать коалиции и сети для активизации информационно-пропагандистской деятельности на национальном, региональном и международном уровнях в защиту прав меньшинств и широко распространять рекомендации Форума.

45. Организациям гражданского общества рекомендуется создавать коалиции или сети для усиления информационно-пропагандистской деятельности в целях защиты прав меньшинств на национальном, региональном и международном уровнях. Особое внимание следует уделять предоставлению консультативных услуг по юридическим и другим вопросам, а также, если в этом есть необходимость, представительству интересов меньшинств в судах для оказания помощи в отстаивании их экономических и социальных прав.

46. В рамках усилий гражданского общества по контролю за исполнением бюджета надлежит учитывать связанные с таким мониторингом аспекты защиты прав меньшинств. Задача расширения степени участия

меньшинств в экономической жизни диктует необходимость уделения в контексте мониторинга особого внимания равному распределению бюджетных ассигнований по регионам, в которых проживают значительные по численности группы меньшинств, а также специальным мерам или другим стратегическим инициативам, направленным на борьбу с дискриминацией в отношении меньшинств в плане доступа к образованию и профессиональной подготовке, занятости, финансовым услугам, социальному обеспечению, а также землевладения и права собственности.

47. Что касается инициатив гражданского общества в области предпринимательства и корпоративной социальной ответственности, то аспекты прав меньшинств должны находить отражение в избирательных кампаниях, в диалогах с представителями частного сектора и в рекомендациях, касающихся законодательных и политических реформ. Особое внимание надлежит уделять искоренению дискриминации в плане доступа к занятости и в сфере трудовых прав, а также недопущению эксплуатации корпорациями земель, ресурсов, культуры и традиционных знаний меньшинств.

D. Профсоюзы

48. Профсоюзам следует привлекать в свои ряды и поддерживать трудящихся, относящихся к меньшинствам, в том числе решать проблемы меньшинств как части рабочей силы. Им следует охватить своими усилиями те экономические секторы, в которых наиболее часто встречаются представители меньшинств. Необходимо на постоянной основе обеспечивать учет интересов меньшинств при ведении переговоров о заключении коллективных договоров.

49. Профсоюзам следует расширять институциональную, правовую и информационно-пропагандистскую поддержку трудящихся неформального сектора экономики, где могут быть широко представлены группы меньшинств, в том числе лиц, работающих в качестве домашней прислуги, сельскохозяйственных рабочих и уличных торговцев. Желательно предпринимать усилия по обеспечению трудящихся этих и всех других соответствующих секторов необходимыми возможностями для создания репрезентативных сетей или организаций, включая оказание им организационной поддержки (в виде выделения помещений для проведения собраний) и консультативной юридической помощи, предоставление стартовых средств и консультирование по вопросам институционального строительства.

50. Профсоюзы должны обеспечивать полное, эффективное и равноправное участие членов профсоюза, относящихся к меньшинствам, в руководящих и директивных структурах профсоюза. Им надлежит обеспечивать доступность информации о деятельности профсоюзов для меньшинств, в том числе путем перевода материалов на соответствующие языки меньшинств или использования их средств массовой информации.

51. Профсоюзам следует проводить обследования среди своих членов на предмет выявления проблем дискриминации, обусловленной принадлежностью к меньшинствам, в том числе разнообразных и множественных форм дискриминации по признаку пола, возраста, инвалидности, сексуальной ориентации и гендерной идентичности, которые сказываются на равном доступе к занятости и трудовым правам. Профсоюзы должны создавать целевые группы для разработки планов действий по искоренению

трудоустройке, носящей дискриминационный характер по отношению к меньшинствам.

Е. Сектор частного предпринимательства, включая национальные и транснациональные корпорации

52. Всем предприятиям частного сектора необходимо обеспечивать соответствие осуществляемой ими деятельности национальным и международным нормам в области труда. Работодатели должны следить за тем, чтобы лица, принадлежащие к группам меньшинств, имели возможность без какой бы то ни было дискриминации пользоваться своими трудовыми правами в том, что касается найма, оплаты труда, продвижения по службе, права вступать и объединяться в профессиональные союзы и принимать участие в их деятельности, доступа к судам по трудовым спорам, отпуска по беременности и родам, ухода за детьми и пенсий.

53. Работодателям надлежит стремиться к тому, чтобы в штате их работников находило отражение все этническое, религиозное и языковое разнообразие национального или местного населения. Объявления о вакантных рабочих местах должны публиковаться в местных средствах массовой информации меньшинств, и организации, действующие на базе местных общин, должны информироваться о проводимых кампаниях по набору. Кроме того, компаниям необходимо принять программы позитивных действий и выдвинуть специальные инициативы по сохранению в штате представителей меньшинств и рассмотреть возможность создания специальных стажировок для лиц, относящихся к меньшинствам. Частным предпринимательским структурам следует наладить просветительскую работу со своими сотрудниками по вопросам недискриминации, прав меньшинств и уважения культурных особенностей и, при необходимости, предлагать услуги на языках меньшинств. Следует поощрять создание должностей сотрудников, ведающих вопросами защиты данных.

54. Если говорить об инициативах в области корпоративной социальной ответственности, то права меньшинств должны учитываться в рамках любой деятельности по мониторингу, отчетности и укреплению потенциала. Такие инициативы должны быть нацелены на внесение реального вклада в дело осуществления прав человека меньшинств и должны оцениваться по результатам достижения этой цели. В частности, необходимо неукоснительным образом обеспечивать соблюдение норм должной осмотрительности в целях недопущения и устранения любых негативных последствий деятельности корпораций для принадлежащих меньшинствам земель и ресурсов, их традиционных знаний, их культуры и верований.

55. Бизнес-ассоциации должны работать с коммерческими структурами и предпринимательскими объединениями меньшинств с целью гарантирования их равной защиты перед законом с опорой на соответствующую нормативно-правовую базу. Меньшинствам целесообразно рассмотреть вопрос о создании собственных бизнес-ассоциаций для содействия стимулированию предпринимательской деятельности меньшинств и защиты их прав в контексте национальных правовых и нормативных установлений в области бизнеса и предпринимательства.

Е. Международные финансовые учреждения: Международный валютный фонд, Всемирный банк и региональные банки развития

56. Международные финансовые учреждения должны гарантировать, чтобы осуществляемые по их линии финансовое кредитование и техническое сотрудничество не приводили к прямой или косвенной дискриминации в отношении групп меньшинств либо к нарушениям других прав меньшинств. В контексте оценок последствий реализации предлагаемых макроэкономических, финансовых и структурных реформ и финансирования крупномасштабных государственных проектов надлежит учитывать положение меньшинств и рекомендации относительно уважения, защиты и реализации их прав, включая гарантированную неприкосновенность их источников средств к существованию и безопасность их земель, собственности и ресурсов. Международным финансовым учреждениям необходимо настоятельно призывать правительства к принятию мер по смягчению последствий мирового экономического кризиса для меньшинств и защите прав меньшинств в периоды повышенной уязвимости.

57. Международные финансовые учреждения должны обеспечивать, чтобы инициативы по поддержке программы искоренения нищеты и социальной интеграции в полной мере учитывали препятствия, возникающие на пути участия меньшинств в экономической жизни и реагировали на них. Необходимо создавать внутриучрежденческие системы пересмотра стратегических планов, кредитных и страновых программ с точки зрения защиты прав меньшинств при эффективном участии групп меньшинств. Международным финансовым учреждениям рекомендуется принять меры предосторожности и создать механизмы рассмотрения жалоб, к которым меньшинства должны иметь беспрепятственный доступ. Надлежит обеспечить доступ меньшинств к информации о деятельности международных финансовых учреждений, в том числе за счет использования упреждающего подхода к информационно-пропагандистской работе с общинами меньшинств, задействования средств массовой информации меньшинств и обеспечения перевода соответствующих документов. Международным финансовым учреждениям следует развивать политику найма, благоприятствующую активному приему на работу сотрудников, относящихся к меньшинствам, и сохранению этих кадров.

58. Международным финансовым учреждениям настоятельно рекомендуется инвестировать в научные исследования, посвященные анализу участия меньшинств в экономической жизни. Особый акцент может быть сделан на оценке того воздействия на внутриэкономический рост, с которым сопряжено отчуждение меньшинств от рынка труда и сферы частного предпринимательства, и на анализе влияния экономических кризисов на меньшинства и подходов к учету различных приоритетов в области развития, определенных группами меньшинств.

59. Двусторонние и многосторонние торговые инвестиционные соглашения не должны ограничивать способность правительств принимать меры по осуществлению позитивных действий и другие специальные меры, направленные на обеспечение недискриминации и всестороннего участия меньшинств в экономической жизни. Следует приветствовать способность правительств использовать необходимые затраты на осуществление как торговой, так и инвестиционной политики для поощрения всестороннего

участия меньшинств в их экономической деятельности. Необходимо следить за наличием у меньшинств доступа к рынкам в целях недопущения дискриминации и принятия особых мер, если в этом возникает необходимость. Надлежит следить за тем влиянием, какое политика в области торговли оказывает на положение меньшинств.

G. Учреждения Организации Объединенных Наций и другие двусторонние и многосторонние агентства по вопросам развития

60. Агентства по вопросам развития должны тесно сотрудничать с правительствами в деле устранения коренных причин дискриминации в отношении меньшинств, которые приводят к их экономическому и социальному отчуждению. Вопросы меньшинств и права меньшинств должны проходить красной нитью через все страновые стратегии. В рамках всех стратегий должны быть также учтены последствия множественных форм дискриминации. С этой целью агентствам, занимающимся вопросами развития, надлежит содействовать полному, эффективному и конструктивному участию представителей групп меньшинств, включая женщин, относящихся к меньшинствам, в процессе разработки страновых стратегий. Речь может идти о проведении совещаний в регионах, где преимущественно проживают меньшинства, оказании услуг по переводу на соответствующий язык или расширении возможностей родителей по обеспечению ухода за детьми.

61. Агентства, занимающиеся проблемами развития, должны рассмотреть вопрос о создании постоянных консультативных органов в составе представителей групп меньшинств (или с участием представителей меньшинств и групп, составляющих большинство населения), в том числе женщин, для оказания агентствам поддержки в решении вопросов политики, затрагивающих общины этих групп меньшинств. Организации, занимающиеся вопросами развития, должны оказывать финансовую и техническую поддержку укреплению организаций гражданского общества, созданных группами меньшинств. Надлежит обеспечить доступ меньшинств к информации о деятельности учреждений по вопросам развития, в том числе за счет укрепления информационно-пропагандистской работы с общинами меньшинств, широкого использования средств массовой информации меньшинств и обеспечения перевода соответствующих документов. Агентства должны содействовать проведению политики в области найма, благоприятствующей активному приему на работу представителей общин меньшинств и сохранению этих кадров.

62. Учреждения по вопросам развития должны проводить оценку воздействия предлагаемых и реализуемых ими программ и проектов на группы меньшинств. В контексте отводимой им роли в области технического сотрудничества учреждения, занимающиеся вопросами развития, могут содействовать недопущению внешне привлекательных, но вредоносных в конечном итоге видов практики, которые правительства, не сознавая того, применяют для расширения степени экономического участия меньшинств, включая принудительную миграцию или введение ограничений на использование традиционных источников средств к существованию. Учреждения по вопросам развития могут использовать свои посреднические функции для обращения к правительствам с настоятельным призывом

к обеспечению эффективного участия представителей меньшинств, включая женщин, в исследованиях, направленных на выявление коренных причин, и в принятии решений по таким стратегиям. Этим учреждениям рекомендуется взять на вооружение собственные принципы гарантирования безопасности и наладить механизмы рассмотрения жалоб для обеспечения того, чтобы в их оперативной деятельности не использовалась практика, идущая в ущерб меньшинствам.

Н. Правозащитные механизмы системы Организации Объединенных Наций

63. Весомый вклад в защиту прав меньшинств на участие в экономической жизни вносит правовая практика соответствующих договорных органов и специальных процедур Организации Объединенных Наций, а также Комитета экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций. Им следует и далее следить за соблюдением прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, в контексте их деятельности по мониторингу национального и международного законодательства и стратегических подходов, касающихся участия в экономической жизни. Индивидуальные жалобы и процедуры расследования, предусмотренные рядом основных договоров в области прав человека, также предоставляют уникальную возможность придать ускорение положительным изменениям в интересах реализации прав меньшинств.

64. Необходимо создать фонд добровольных взносов для меньшинств в порядке обеспечения представителям меньшинств возможности обращаться к правозащитным механизмам системы Организации Объединенных Наций, участвовать в их деятельности и вносить свой вклад. По линии фонда добровольных взносов также должно предусматриваться финансирование реализуемых под эгидой групп меньшинств проектов, направленных на расширение прав меньшинств, включая повышение степени эффективности их участия в экономической жизни.