



## Информационный листок Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств

# Верховный комиссар по делам национальных меньшинств

Роль Верховного комиссара состоит в том, чтобы обеспечивать раннее предупреждение и предпринимать срочные действия для предотвращения перерастания межэтнической напряженности в конфликт. Мандат Верховного комиссара характеризует его как «инструмент предупреждения конфликтов по возможности на самом раннем этапе».

В последние десятилетия в регионе ОБСЕ число межгосударственных вооруженных конфликтов по поводу территории или экономических ресурсов сократилось, но одновременно возросли трения между различными группами населения внутри самих государств. Слишком часто межэтнические конфликты внутри государства выходят за его пределы и распространяются на соседние страны, а также ведут к ухудшению отношений между государствами-участниками. Для урегулирования межэтнических трений и предупреждения межгосударственных конфликтов по вопросам национальных меньшинств на Хельсинкском саммите СБСЕ в 1992 году был учрежден пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств.

Выступая в качестве инструмента предупреждения конфликтов, Верховный комиссар занимается не всеми проблемами национальных меньшинств, а сосредоточивает внимание на тех из них, которые затрагивают интересы безопасности. Миссия Верховного комиссара заключается в решении двуединой задачи: во-первых, попытаться сдержать и разрядить напряженность и, во-вторых, выступать в качестве «дозорного», в обязанности которого входит сигнализировать ОБСЕ обо всех случаях, когда уровень напряженности грозит выйти за пределы, в которых он может удерживать его имеющимися в его распоряжении дипломатическими средствами.

Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств является Кнут Воллебек (Норвегия). Управление Верховного комиссара находится в Гааге.

## Раннее предупреждение

Задача Верховного комиссара заключается в том, чтобы обеспечивать «раннее предупреждение» и, в соответ-

ствующих случаях, предпринимать «срочные действия» – по возможности, на самом раннем этапе – в отношении «связанных с проблемами национальных меньшинств напряженных ситуаций, которые еще не вышли из стадии раннего предупреждения, но потенциально способны, по мнению Верховного комиссара, перерасти в конфликт в регионе ОБСЕ».

Верховный комиссар уполномочен совершать поездки на места и вести превентивную дипломатию. Он призван «осуществлять оценку, по возможности на самом раннем этапе, роли непосредственно заинтересованных сторон, характера напряженности и связанных с ней последних событий, а также, когда это возможно, потенциальных последствий для мира и стабильности в регионе ОБСЕ».

Помимо получения информации непосредственно от заинтересованных сторон, Верховный комиссар в тех случаях, когда он считает это необходимым и целесообразным, стремится содействовать диалогу, укреплению доверия и сотрудничеству между ними. Это предполагает частые поездки и регулярные контакты с представителями меньшинств и правительств.

Мандат наделяет Верховного комиссара значительной независимостью. Он вправе самостоятельно принимать решения о том, где именно и в какой момент вмешаться в ту или иную ситуацию. Для перехода к действиям Верховному комиссару не требуется ни санкции директивных органов ОБСЕ, например Постоянного совета, ни разрешения соответствующего государства. Такая независимость Верховного комиссара чрезвычайно важна для оперативности его работы.



От Верховного комиссара не ожидается выполнения функций омбудсмена, отстаивающего права национальных меньшинств, или проведения расследований конкретных случаев нарушения прав человека. Он является Верховным комиссаром ОБСЕ *по делам национальных меньшинств*, а не *для* национальных меньшинств.

Это предполагает, что Верховный комиссар занимается лишь теми проблемами национальных меньшинств, которые затрагивают интересы безопасности. Работа с отдельными нарушениями прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, определенно не входит в сферу его мандата.

В его мандате также подчеркивается, что Верховный комиссар действует конфиденциально. Эта конфиденциальность, или тихая дипломатия, преследует несколько целей: во-первых, она призвана ослабить возможные подозрения или чувство уязвленности, которые правительства могут испытывать ввиду участия Верховного комиссара в урегулировании порой весьма щекотливых вопросов. Во-вторых, ограждение тех или иных вопросов от внимания прессы и общественности позволяет избежать шумихи или искаженного освещения деликатных тем. Конфиденциальность также должна служить укреплению доверия между Верховным комиссаром и сторонами.

## Что такое национальные меньшинства?

**Мандат Верховного комиссара не содержит описания или определения понятия «национальное меньшинство». Ни в ОБСЕ, ни в других структурах нет общего понимания относительно того, что такое (национальное) меньшинство.**

**На практике за каждым государством сохраняется большая свобода в определении этого понятия, которым оно руководствуется в своей собственной юрисдикции, причем между такими определениями в регионе ОБСЕ существуют большие расхождения. Однако из этого вовсе не следует, что государства вольны в одностороннем порядке принимать решения, сколь бы разумными они ни были, о том, что та или иная группа составляет меньшинства. Для осуществления прав меньшинства вовсе не требуется официального правового признания той или иной группы меньшинством со стороны государства.**

**Практикуемый в ОБСЕ подход зиждется на принципе, согласно которому принадлежность лица к национальному меньшинству – это предмет его личного выбора, и осуществление такого выбора не должно влечь за собой никаких отрицательных последствий. Верховный комиссар следует этому подходу и, по его словам, «существование меньшинств – это вопрос факта, а не определения». Кроме того, он сформулировал ряд объективных критериев существования меньшинства. Меньшинство – это, во-первых, группа, которую от большинства отличают языковые, этнические или культурные особенности. Во-вторых, это группа, которая обычно не только стремится поддержать свою идентичность, но и старается придать ей еще более сильное выражение.**

Что касается работы Верховного комиссара в целом и его деятельности по сбору информации и установлению фактов в частности, то его мандат не позволяет ему ни рассматривать вопросы национальных меньшинств в ситуациях, связанных с организованными актами терроризма, ни вступать в контакт, даже не по собственной инициативе, с любыми лицами или организациями, применяющими или публично оправдывающими террористические или насильственные методы. Он не вправе заниматься проблемами национальных меньшинств, возникающими в государстве, гражданином или резидентом которого он является.

## Тихая дипломатия

Для того чтобы Верховный комиссар мог действительно эффективно выполнять свою посредническую роль, ему также крайне важно во всех случаях сохранять непредвзятость.

Хотя Верховный комиссар действует независимо и конфиденциально, он подотчетен государствам – участникам ОБСЕ. Он регулярно выступает, как в официальном, так и в неофициальном порядке, с сообщениями на заседаниях Постоянного совета и, если представляет свои рекомендации тому или тому правительству, может их затем довести до сведения Постоянного совета. Кроме того, он работает в тесном контакте с Действующим председателем и поддерживает прочные рабочие отношения с другими институтами ОБСЕ и международными учреждениями. Такое тесное взаимодействие с директивными органами ОБСЕ обеспечивает Верховному комиссару политическую поддержку, необходимую для выполнения им своего мандата.



## Деятельность Верховного комиссара

Хотя согласно мандату деятельность Верховного комиссара относится прежде всего к сфере скорейшего, оперативного предотвращения конфликтов, обязательной предпосылкой прочного урегулирования является учет долгосрочной перспективы в решении структурных проблем в отношениях между основной группой населения и меньшинством. Цель состоит в том, чтобы начать, поддерживать и расширять процесс, включающий обмен мнениями и сотрудничество между сторонами, ведущий к принятию конкретных мер не только по деэскалации напряженности, но и, если возможно, по урегулированию лежащих в ее основе проблем или конфликтов. Верховный комиссар применяет в своей работе поэтапный подход, переходя от малого к большому, и призывает заинтересованные стороны следовать в этом его примеру.

Верховный комиссар дает правительствам советы в форме письменных рекомендаций, а также в ходе встреч и дискуссий во время своих посещений. При этом его роль редко ограничивается разовой поездкой или посланием; обычно за этим следуют дальнейшие консультации, призванные помочь соответствующему государству.

Поговорка «предупреждение лучше лечения», несомненно, может быть отнесена к решению вопросов межэтнической напряженности. В нескольких странах Верховный комиссар предложил осуществить проекты по решению актуальных для местных меньшинств проблем и по оказанию государствам-участникам помощи в выполнении его рекомендаций. В их число входят проекты по организации сетей мониторинга, кадровой поддержке педагогических учебных заведений, укреплению потенциала, преподаванию языков, правовой помощи и развитию общественных институтов.

Деятельность Верховного комиссара служит отличным примером проявляемого ОБСЕ подхода превентивной дипломатии к поддержанию мира и стабильности в регионе.

## Извлеченные уроки

Занимаясь вопросами, относящимися к сфере его компетенции, Верховный комиссар не пытается искать универсальных решений; каждая ситуация оценивается с учетом ее специфического контекста и присущих ей конкретных особенностей. Тем не менее опыт работы Управления Верховного комиссара позволяет сделать некоторые общие выводы.

Первый из них состоит в том, что защиту лиц, принадлежащих к меньшинствам, следует рассматривать, прежде всего, как

один из аспектов надлежащей деятельности органов государственной власти. Удовлетворительное решение межэтнических проблем отвечает интересам не только меньшинства, но и всего государства и основной группы его населения. Вероятнее всего, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, культурные права которых уважаются, которые на равной основе участвуют в политической и экономической жизни государства и которые уверены в том, что могут достичь своих целей с помощью государственных институтов, будут проявлять свою лояльность по отношению к государству и принимать на себя ответственность перед ним.

Второй вывод заключается в том, что поиск решения, по мере возможности, следует вести в рамках самого государства. Решение межэтнических проблем внутри государств способствует сокращению возможностей распространения конфликта и/или ухудшения отношений между государствами. Поэтому следует поощрять конструктивный и предметный диалог между основной группой населения и меньшинствами в сочетании с эффективным участием меньшинств в жизни общества.

Кроме того, самоутверждение как меньшинства может быть вполне реализовано в составе соответствующего государства. Хотя оно может повлечь за собой некую форму территориального выражения, его достижение не обязательно требует подобного решения и может быть обеспечено через принятие законодательства, создающего условия для развития самобытности меньшинства в таких областях, как культура, образование или участие в общественной жизни.

Наилучшим способом укрепления стабильности и безопасности, как правило, является предоставление лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, реальной возможности пользоваться своими правами. На сегодняшний день права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, защищены целым рядом международных стандартов. С годами становится очевидным, что некоторые проблемы возникают вновь и вновь. Это заставило Верховного комиссара предложить группам экспертов разработать тематические рекомендации.

На сегодняшний день они охватывают права меньшинств на образование, языковые права меньшинств, участие меньшинств в общественно-политической жизни, использование языков меньшинства в телерадиовещании и деятельность полиции в многонациональном обществе. Эти своды руководящих принципов призваны разъяснить содержание соответствующих международных стандартов и служить для государств практическим руководством в поиске решений межэтнических проблем и выработке соответствующей политики.



## О Верховном комиссаре



Кнут Воллебек родился в Осло, Норвегия, 11 февраля 1946 года. Он был назначен Верховным комиссаром в июле 2007 года на трехлетний срок, заменив на этом посту Рольфа Экеуса, Швеция (2001–2007 годы). Первым Верховным комиссаром был Макс ван дер Стул, Нидерланды (1993–2001 годы).

Постоянными темами на протяжении всей дипломатической карьеры посла Воллебека дома и за границей, в частности в странах бывшей Югославии и в Шри-Ланке и Гватемале, были права человека, мир и безопасность, а также предотвращение и урегулирование конфликтов.

Перед тем как занять пост Верховного комиссара, он был послом своей страны в Соединенных Штатах, где работал с 2001 года.

В качестве министра иностранных дел Норвегии с 1997 по 2000 год он был Действующим председателем ОБСЕ во время председательства своей страны в 1999 году и председательствовал на саммите глав государств ОБСЕ в Стамбуле. Руководя Организацией, он играл ключевую роль в поиске мирного решения кризиса в Косово в преддверии войны и, позднее, в содействии его восстановлению и возрождению путем создания присутствия ОБСЕ.

В 2005 году посол Воллебек возглавлял состоявшую из семи членов Группу видных деятелей, назначенных для рассмотрения работы ОБСЕ и вынесения рекомендаций относительно будущих реформ.

## Источники

В Управлении Верховного комиссара можно получить, в частности, следующие публикации:

- Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование и пояснительная записка (октябрь 1996 года);
- Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка и пояснительная записка (февраль 1998 года);
- Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями (сентябрь 1999 года);
- Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе (март 2001 года);

- Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании (октябрь 2003 года);
- Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе (февраль 2006 года).

Дополнительную информацию о Верховном комиссаре ОБСЕ по делам национальных меньшинств можно получить в разделе ВКНМ вебсайта ОБСЕ: [www.osce-hcnm.org](http://www.osce-hcnm.org).

С нами можно связаться по адресу:

Prinsessegracht 22  
2514 AP The Hague  
the Netherlands  
Тел.: (+31 70) 312 55 00  
Факс: (+31 70) 363 59 10  
Эл. почта: [hcnm@hcnm.org](mailto:hcnm@hcnm.org)

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) работает во имя **стабильности, процветания и демократии** в 56 государствах путем политического диалога на темы общих ценностей и путем практических действий, обеспечивающих долговременные перемены к лучшему.