

Мониторинг процесса присоединения к ЕС:

защита прав меньшинств

Оценка Программы
"Интеграция в
эстонском обществе
в 2000-2007 гг."

2002

© OSI/EU Accession Monitoring Program, 2002

All rights reserved

*Перевод с английского языка: Вадим Полеицук
Редактор-корректор: Светлана Иванова
Верстка: Дмитрий Попов*

*Оригинальная английская версия обзорного отчета, отчетов
об Эстонии и о девяти других государствах-кандидатах
в ЕС из Центральной и Восточной Европы
имеется в Интернете на*

www.eumap.org

ISBN: 9985-9410-1-2

*Отпечатано в Таллинне, Эстония,
в типографии NelliPrint*

СОДЕРЖАНИЕ

Выражение благодарности	6
Предварительные замечания	8
Предисловие	11
Мониторинг процесса присоединения к ЕС: защита прав меньшинств. Обзор	15
Оценка Программы "Интеграция в эстонском обществе в 2000-2007 гг."	93

ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ

Сотрудники Программы мониторинга присоединения к ЕС (EU Accession Monitoring Program) отмечают особый вклад названных ниже лиц в проведении исследований и написании настоящих мониторинговых отчетов. Ответственность за конечное содержание отчетов несут сотрудники Программы.

Болгария	Красимир Канев	<i>Болгарский Хельсинкский комитет</i>
Венгрия	Антал Оркенъ	<i>Университет Еотвоса Лоранда</i>
Латвия	Светлана Дьячкова	<i>Латвийский центр по правам человека и этническим исследованиям</i>
Литва	Эгле Кучинскайте	<i>Цыганская миссия</i>
Польша	Беата Климкевич	<i>Ягеллонский университет</i>
Румыния	Флорин Мойса	<i>Исследовательский центр для цыганских общин</i>
Словакия	Балаш Ярабик	<i>Центр правового анализа / Каллиграмский фонд</i>
Словения	Дарья Завиршек	<i>Люблянский университет</i>
Чехия	Барбора Буковска Павла Боучкова	<i>Консультативный центр по гражданству, гражданским правам и правам человека</i>
Эстония	Клара Халлик	<i>Институт международных и социальных исследований</i>

Состав консультативного совета: защита прав меньшинств

Николаэ Георгэ	<i>ОБСЕ/БДИПЧ</i>
Герберт Хойсс	<i>РАКIV Germany</i>
Хосе Антонио Морено Диаз	<i>SOS Racismo</i>
Габор Кардос	<i>Университет Еотвоса Лоранда</i>
Марко Кнудсен	<i>Цыганский национальный конгресс</i>
Аап Нельяс	<i>Круглый стол по делам национальных меньшинств при президенте, Эстония</i>
Антон Никулеску	<i>Институт открытого общества, Румыния</i>
Эва Орсос	<i>Министерство здравоохранения, социальных дел и вопросов семьи, Венгрия</i>
Димитрина Петрова	<i>Европейский центр по делам цыган</i>
Ивета Радичова	<i>Фонд открытого общества, Словакия</i>
Иван Веселы	<i>Dzeno</i>
Антонина Желязкова	<i>Международный центр по изучению меньшинств и межкультурных связей</i>

Мы также благодарны названным ниже лицам, которые оказали нам неоценимую помощь в составлении отчетов, давая интервью, предоставляя информацию или данные исследований, изучая и критикуя проекты настоящих отчетов: **Юдит Бари, Индра Дедзе, Ильзе Брандс Кэре, Агнешка Габор, Дезидериу Гергель, Джеймс Голдстон, Жан Горасель, Дениса Хаврлова, Агнешка Гесс, Стефан Хэмфрис, Валерия Якобсон, Борис Колчанов, Яна Кримпе, Танель Мятлик, Нилс Муйжниекс, Калинка Николаева, Артис Пабрикс, Ольга Писаренко, Вадим Полещук, Леонид Райхман, Яня Росер, Матей Шаркози, Алексей Семенов, Атилла Сеп, Йосиф Тычина, Шпела Урх и Тимоти Вотерс.**

Выражение признательности

Институт открытого общества (OSI) провел во многих странах-кандидатах в ЕС встречи с целью получить экспертный анализ и комментарии к проектам отчетов от представителей правительства и меньшинств, организаций гражданского общества и экспертов. Мы благодарны многочисленным участникам этих встреч за то, что они уделили нам свое время и сделали свои экспертные оценки. Списки участников встреч можно заказать у сотрудников Программы мониторинга присоединения к ЕС (euaccession@osi.hu).

Программа мониторинга присоединения к ЕС:

Рачел Гульиельмо, *директор Программы*
 Фарима Дафтари, *сотрудник Программы, защита прав меньшинств*
 Кэти Негрин, *сотрудник Программы, защита прав меньшинств*
 Андреа Гуруби Ваттерсон, *ассистент Программы*
 Андрес Кисс, *ассистент Программы*

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Программа мониторинга присоединения к ЕС (EU Accession Monitoring Program, далее EUMAP) была начата в 2000 году для поддержки независимого мониторинга процесса вступления в ЕС. В соответствии с общими целями Института открытого общества, EUMAP акцентировала внимание на соблюдении правительствами политических критериев вступления в ЕС, как они были определены на Копенгагенском Европейском Совете в 1993 году:

Для членства стране-кандидату необходимо добиться стабильности институтов, гарантирующих демократию, права человека, верховенство закона и уважение и защиту прав меньшинств.

Отчеты EUMAP подготовлены независимыми экспертами из подвергшихся анализу стран. Они направлены на обеспечение ответственного и основательного расширения [ЕС], подчеркивают важность политических критериев и ключевую роль гражданского общества в деле оказания правительствам помощи в следовании этим критериям до и после вступления.

В 2001 году EUMAP опубликовала первые две части мониторинговых отчетов (по охране прав меньшинств и независимости судебной системы) в десяти странах-кандидатах Центральной и Восточной Европы. В 2002 году были подготовлены новые более подробные отчеты по меньшинствам (включая отчеты по пяти крупнейшим государствам-членам ЕС), а также отчеты о возможностях судебной системы, коррупции и равным возможностям женщин и мужчин в государствах-кандидатах Центральной и Восточной Европы (последние - в сотрудничестве с Сетевой женской программой (Network Women's Program) Института открытого общества и Институтом открытого общества в Румынии).

В отчетах EUMAP 2002 года о защите прав меньшинств и реализации политики в отношении меньшинств затронуты области, в которых меньшинства оказались в невыгодном положении или дискриминируются. Там же оцениваются соответствующие правительственные усилия. Эти отчеты предлагают независимый анализ и оценку, в том числе политики, а также рекомендации¹.

Методология EUMAP для мониторинга защиты прав меньшинств в 2001 и 2002 гг. (имеется на www.eumap.org) была разработана EUMAP при участии международного Консультативного совета. Опирающаяся на анализ конкретных случаев методология (case study methodology) была использована в пяти государствах-членах ЕС (Франция, Германия, Италия, Испания и Великобритания). Она позволяет сделать широкий обзор законодательства и институтов по защите прав меньшинств с опорой на имеющиеся исследования, статистические данные и обзор связанных с меньшинствами вопросов, а также интервью, проведенные репортерами в отдельных странах. Все это было необходимо для оценки положения одной группы меньшинства, находящейся в уязвимом положении.

Методология оценки политики, которая проводилась в государствах-кандидатах Центральной и Восточной Европы, предусматривала оценку специальных программ, принятых государствами для обеспечения защиты прав находящихся в уязвимом положении групп меньшинств и поддержки их интеграции в общество. В отчетах оцениваются общие условия и процесс выработки соответствующей политики, а также ее содержание и успешность выполнения.

¹ ПРИМЕЧАНИЕ ПЕРЕВОДЧИКА: В настоящее русскоязычное издание включены лишь обзорный отчет о мониторинге системы защиты прав меньшинств в ходе присоединения к ЕС и оценка Государственной программы "Интеграция в эстонском обществе в 2000-2007 гг.". Все остальные отчеты EUMAP имеются в свободном доступе в Интернете на www.eumap.org.

Первоначальные версии каждого отчета были изучены членами международного Консультативного совета, а также на национальных Круглых столах. Это было сделано для сбора комментариев к проектам отчетов от чиновников правительства, организаций гражданского общества, представителей меньшинств и международных организаций. Окончательные версии отчетов, имеющиеся в этом издании, претерпели значительные изменения с учетом комментариев и критики, полученных в ходе этого процесса. Ответственность за конечное содержание отчетов несут сотрудники EUMAP.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Защита прав меньшинств была задачей Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) с момента заключения исторических Хельсинкских Соглашений в 1975 году. С самого начала одной из основных ее миссий стал мониторинг выполнения этих соглашений, а также обязательств в области прав человека и меньшинств, которые государства-члены ОБСЕ приняли на себя в последующих документах ОБСЕ. Бюро по демократическим свободам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, включая Контактный пункт по проблемам цыган², были вовлечены в мониторинг конкретных случаев по всему региону ОБСЕ, совмещая сбор фактов с практическими советами относительно формирования касающейся цыган правительственной политики.

Принятие в 1993 году Европейским Союзом (ЕС) Копенгагенских критериев, которые включали, кроме прочего, "уважение и защиту прав меньшинств", открыло новую главу в истории защиты прав меньшинств в Европе. После принятия Копенгагенских критериев ЕС присоединился к ОБСЕ, Совету Европы и другим международным организациям в стремлении более четко определить содержание прав меньшинств и оказывать на государства давление для обеспечения практического соблюдения этих прав.

Хотя Европейский Союз является только одним из сегментов в системе ОБСЕ, он является, тем не менее, очень важным сегментом, который может повлиять на проведение политики далеко за пределами своих политических границ. Имеется насущная необходимость определить собственные стандарты и практику ЕС, и мониторинг является идеальным средством для достижения этой цели.

² ПРИМЕЧАНИЕ ПЕРЕВОДЧИКА: В данном издании этнонимы "Roma", "Sinti", "Roma/gitanos" будут переводиться как "цыган(е)". Именно этот термин широко используется русскоязычным населением и учеными.

Мониторинг, начатый в 2000 году Программой мониторинга присоединения к ЕС (*EU Accession Monitoring Program*, далее EUMAP) Института открытого общества, реализуется в духе Заключительного Хельсинкского акта. Этим поощряется независимый мониторинг правительственных усилий, направленных на соблюдение тех принципов прав человека, о приверженности которым они заявили. Обязательства государств-членов ЕС, как и обязательства ОБСЕ, нельзя выполнить в один прекрасный день, раз и навсегда. Они должны выполняться снова и снова, и наличие независимых неправительственных наблюдателей, обеспечивающих неизменную верность правительств взятым на себя обязательствам, чрезвычайно важно для здоровья любой демократии. Среди рекомендаций EUMAP к отчетам 2001 года имелись и следующие:

- Объяснить, что политические критерии для членства в Европейском Союзе применяются в равной степени к кандидатам в члены ЕС и к государствам-членам ЕС.
- Предпринимать систематический мониторинг правительственной политики и практики на постоянной основе повсеместно в ЕС и государствах-кандидатах.

Как показали отчеты EUMAP 2002 года, которые следовали этим рекомендациям и провели мониторинг политики по защите прав цыган и положения мусульман и цыган в пяти государствах-членах ЕС, имеются новые вызовы системе защиты прав меньшинств в Европе. Цыгане в государствах-членах ЕС сталкиваются с теми же проблемами, что были выявлены в государствах-кандидатах. Также государства-кандидаты должны найти способ выполнить свои обязательства в отношении мусульманских меньшинств в условиях широко распространенных антимусульманских общественных настроений и исламофобии.

Расширение ЕС приблизилось еще на один шаг после принятия [Европейской] комиссией рекомендации о приеме десяти новых членов. Однако все более ясным становится то, что расширение само по себе не обеспечит постоянного или легкого решения проблем, с которыми цыгане сталкиваются в государствах-кандидатах и в государствах-членах. Как с момента своего создания постоянно подчеркивало ОБСЕ и как подчеркивает EUMAP в своих отчетах, продолжающийся мониторинг сейчас важен как никогда. Он является тем средством, при помощи которого международные организации смогут оказывать давление на государства, побуждая их уважать свои обязательства в сфере прав человека, и при помощи которого государства смогут обеспечить положение, при котором общественные товары и блага доходят до всех членов общества, а также при помощи которого граждане смогут добиться от правительств наиболее эффективной политики. Я особенно хочу поддержать попытку EUMAP активно привлечь цыганские, мусульманские, русскоязычные и другие меньшинства к мониторингу обязательств государства в сфере прав меньшинств. Это - единственная возможность гарантировать оценку действительно практического выполнения этих обязательств.

Я приветствую отчеты EUMAP как вклад в наши общие усилия по конкретизации и применению на практике стандартов прав меньшинств и развитию культуры мониторинга в Европе.

Николаэ Грэгорэ
Советник по делам цыган
ОБСЕ/БДИПЧ

Мониторинг процесса присоединения к ЕС: защита прав меньшинств

Обзор

СОДЕРЖАНИЕ

1. Вступление	18
2. Государства-кандидаты: оценка правительственной политики по защите меньшинств и интеграции	27
2.1 Содержание программы	28
2.2 Выполнение программы - проблемы координирования и возможностей	31
2.3 Децентрализация: роль местных властей	35
2.4 Оценка	37
2.5 Финансирование ЕС для поддержки выполнения программы	39
2.6 Участие меньшинств	41
2.7 Представительство меньшинств	44
2.8 Поддержка общественности	46
3. Мониторинг защиты прав меньшинств в странах-членах ЕС - положение мусульман и цыган	49
3.1 Общественные установки	50
3.2 Защита от дискриминации	54
3.2.1 Отсутствие данных	57
3.2.2 Дискриминация цыган	60
3.2.3 Дискриминация мусульман	66

3.3	Права меньшинств	72
3.3.1	Признание	72
3.3.2	Вопросы гражданства	73
3.3.3	Вопросы прав меньшинств: цыгане	76
3.3.4	Вопросы прав меньшинств: мусульмане	79
4.	О важности мониторинга и оценки	83
4.1	Мониторинг международных организаций	83
4.2	Правительственный мониторинг	86
4.3	Гражданское общество	87
5.	Рекомендации	88

1. ВСТУПЛЕНИЕ

Основными принципами Европейского Союза являются демократия и права человека. Европейский Союз открыт только для стран, где поддерживаются такие основные ценности, как свободные выборы, соблюдение прав меньшинств и верховенство закона¹.

В настоящем Обзоре и в приложенных к нему отчетах по странам, подготовленных Программой мониторинга присоединения к Европейскому Союзу (*EU Accession Monitoring Program, далее EUMAP*), дается оценка положения в области защиты прав меньшинств в десяти государствах Центральной и Восточной Европы, которые добиваются полного членства в Европейском Союзе², а также в пяти государствах-членах³.

Географическое расширение Европейского Союза (ЕС) параллельно сопровождалось расширением понимания того, что представляет собой Союз: из экономической структуры он все больше перерождается в политический союз, основывающийся на общих ценностях. В документах об учреждении Сообщества мало внимания уделялось фундаментальным правам и свободам⁴. Однако со временем, в особенности в ответ на связанные с расширением вызовы, ЕС все более четко заявлял о своей приверженности не только стабильности и процветанию, но и демократическим ценностям. Кульминацией стало установление на Копенгагенском Совете 1993 года чисто политических критериев для членства, также включающих "уважение и защиту прав меньшинств".

¹ *The Future of the European Union - Laeken Declaration*, имеется на http://europa.eu.int/futurum/documents/off-text/doc151201_en.htm (посещение 19 сентября 2002 года).

² В этих отчетах термин "государства-кандидаты" применяется для обозначения 10 государств, в которых EUMAP провела свой мониторинг: Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Чехия и Эстония. Положение на Мальте, Кипре или в Турции не рассматривалось. О ситуации в отдельных государствах-членах в этом Обзоре обычно сообщается без ссылок; полные ссылки имеются в отчетах, приложенных к [английской публикации обзора].

³ Положение цыган в Германии и Испании и положение мусульман во Франции, Италии и Великобритании.

⁴ "В договорах об учреждении не содержится специальных положений о фундаментальных правах. Задача по постепенному созданию системы гарантирования фундаментальных прав по всему Европейскому Союзу должна быть передана суду (Court of Justice)." См. <http://europa.eu.int/scad-plus/leg/en/lvb/a10000.htm> (посещение 5 октября 2002 года).

После Копенгагенской декларации немедленно последовало требование к государствам-кандидатам доказать, что для вступления в ЕС они обеспечивают защиту прав меньшинств. Это привело к более внимательной проверке положения находящихся в уязвимой ситуации меньшинств в государствах-кандидатах, и стало причиной значительной активности правительств государств-кандидатов⁵, каждое из которых приняло программу улучшения положения меньшинств и поддержки их интеграции в общество. Это также привело к пониманию, что соответствующие обязательства ЕС в отношении защиты прав меньшинств разработаны недостаточно и выполняются непоследовательно.

Таким образом, процесс присоединения [к ЕС] немало сделал для выявления проблем, касающихся понимания взаимоотношений большинства и меньшинств, для начала значительных перемен. Однако характерный для процесса расширения статус кандидатов с большинства государств скоро будет снят.

Накануне расширения имеется настоятельная необходимость гарантировать, что появившийся в ходе процесса присоединения импульс не исчезнет. Имеются признаки того, что правительства государств-кандидатов рассматривали свои усилия, направленные на демонстрацию соответствия политическим критериям, как средство [для вступления в ЕС], а не как искренне взятое на себя постоянное обязательство. Например, один болгарский чиновник недавно заметил, что правительства государств-кандидатов "думают о закрытии глав [на переговорах с ЕС], нежели о решении проблем"⁶. Реакция на подобные установки должна быть определенной и четко выраженной еще до вступления.

⁵Наиболее важным результатом расширения стало то, что парламенты новых стран-членов работали день и ночь, чтобы изменить свое законодательство, защищать права меньшинств и обеспечить местную демократию. Это - наиважнейшая работа Европы". Из выступления Романо Проди на Совете по иностранным делам (Council on Foreign Relations). R. McMahon, *EU: Membership Depends Primarily on Human Rights Criteria*, RFE-RL Reports, 14 January 2002. Имеется на www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp (посещение 19 сентября 2002 года).

⁶Круглый стол Института открытого общества (OSI), София, май 2002 года. *Пояснение: Институт открытого общества провел заседания Круглого стола для изучения критики проектов его отчетов. Присутствовавшие эксперты в основном были представителями правительства, групп меньшинств, научных учреждений и неправительственных организаций.*

Необходимо объяснить, что соответствие основным демократическим стандартам - это условие не только для вступления, но и для членства. Это неизбежно потребует иного подхода, подчеркивающего способность и желание ЕС оказывать внимание проблеме защиты прав меньшинств также в период после расширения.

Защита прав меньшинств как неизменное условие членства в ЕС

Как отмечала EUMAP в своих отчетах за 2001 год, всеобъемлющий подход к защите прав меньшинств предусматривает наличие специального законодательства, институтов и политики, направленных на защиту от дискриминации и повышение уровня самосознания меньшинств⁷. Фактически именно этот подход отражен в регулярных отчетах Европейской Комиссии об успехах на пути к вступлению и в заявлениях официальных лиц ЕС⁸. Более того, институты ЕС постоянно подчеркивали пользу мультикультурализма и разнообразия, т.е. ценностей, предполагающих верность данному подходу⁹.

⁷ См. EU Accession Monitoring Program, Monitoring the EU Accession Process: *Minority Protection*, Open Society Institute, Budapest, September 2001, имеется на <http://www.eumap.org> (Далее *Minority Protection 2001*).

⁸ В дополнение к четким антидискриминационным стандартам ЕС чиновники Комиссии сослались на то, что ЕС опирается на международные стандарты прав меньшинств, выработанные ООН, Советом Европы и Организацией по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Например, в ответ на просьбу раскрыть понятие "соблюдения прав меньшинств" как части Копенгагенских критериев, представитель Комиссии ответил, что "Комиссия уделяет особое внимание соблюдению и реализации различных принципов, установленных в Рамочной конвенции Совета Европы по защите национальных меньшинств, включая те из них, что касаются языков меньшинств". Ответ, данный госпожой Рединг от имени Комиссии на письменный парламентский запрос члена Европейского Парламента Нелли Маас, 15 мая 2001 года, OJ C 261 E, 18 September 2001, p. 162.

⁹ Например, один из представителей Комиссии утверждал, что "уважение к культурному и языковому разнообразию является одним из краеугольных камней Союза, теперь оно включено в ст. 21 Хартии фундаментальных прав (Charter of Fundamental Rights)". Письменный вопрос E-3418/01 Ионниса Мариноса (PPE-DE) Комиссии от 21 декабря 2001 года, C 147 E/174, *Official Journal of the European Communities*, 20 June 2002.).

Такова позиция ЕС, однако стандартам защиты прав меньшинств явно требуется большая определенность. Силе своей риторической приверженности демократическим ценностям и принципу включения Союз не противопоставил исчерпывающего объяснения содержания этих ценностей в политике и на практике.

По крайней мере Копенгагенский критерий, включающий "уважение и защиту прав меньшинств", необходимо целиком включить в имеющиеся стандарты ЕС¹⁰. Более действенные механизмы должны быть установлены и для контроля за соблюдением всеми государствами-членами ЕС стандартов прав человека и меньшинств¹¹. Это нужно для объяснения того, что уважение и защита прав меньшинств является основополагающей ценностью ЕС.

Кроме того, отчеты ЕУМАР по государствам-кандидатам показывают, что система защиты прав меньшинств в самом ЕС требует укрепления и ревизии. Во-первых, несмотря на ясные заявления в Копенгагене по поводу обязательств новых кандидатов на членство, внутри ЕС не имеется консенсуса о том, является ли признание существования меньшинств непременным условием (*sine qua non*) членства¹², а также о каких-либо четких стандартах в области прав меньшинств¹³.

¹⁰ Требованию продемонстрировать "уважение и защиту прав меньшинств" ничто не соответствует во внутренних обязательных для государств-членов документах ЕС. Ст. 6(1) Договора Европейского Союза (*European Union Treaty*, TEU) определяет в качестве принципов, "общих для государств-членов", "свободу, демократию, соблюдение прав человека и фундаментальных свобод и верховенство закона". Ст. 49 TEU определяет, что только европейское государство, которое "уважает принципы, установленные в ст. 6(1), может подавать заявку о членстве в Союзе". Хартия ЕС о фундаментальных правах и свободах права меньшинств специально не упоминает.

¹¹ О недавних убедительных высказываниях о необходимости таких механизмов см. J. Swiebel, *Draft Report on respect for human rights in the European Union*, 2001, 2001/2014(INI), European Parliament, 27 August 2002

¹² Государства-члены Франция и Греция не признают существования меньшинств. Болгария выражала некоторую двойственность по этому вопросу. См. EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection in Bulgaria*, Open Society Institute, Budapest, 2001, имеется на <http://www.eumap.org>.

¹³ Европейский Суд по правам человека недавно отметил "появляющийся международный консенсус..., признающий особые потребности меньшинств и обязательство защищать их безопасность, идентичность и образ жизни", но "не был убежден, что этот консенсус достаточно конкретный для того, чтобы из него можно было вывести какие-либо нормы поведения или стандарты, которые страны-участники считали бы желательными в любой конкретной ситуации". *Chapman v. United Kingdom*, ECHR Judgement, 18 January 2001 (No. 27238/95), paras. 93-94.

Даже если Копенгагенские критерии четко устанавливались для государств-кандидатов и государств-членов, они остаются недостаточно определенными, позволяя столь широкие и различные толкования, что это придает им минимальную ценность в вопросе направления деятельности государств.

Во-вторых, хотя Директива ЕС о расовом равноправии и Директива о занятости¹⁴ являются теми четкими стандартами, с которыми должна соотноситься деятельность государств в сфере недискриминации, они прежде всего затрагивают такие признаки, как раса и этническое происхождение. Таким образом, религия оказалась во многом исключенной из дискурса защиты прав меньшинств. Дискриминация на основании религии затронута только в Директиве о занятости.

Союз и его члены должны приложить больше усилий для уяснения содержания провозглашаемых ими общих ценностей. Это не будет легкой задачей. Однако ясно, что содержание заявленных ЕС ценностей осталось не проясненным из-за сложностей, связанных с их определением, в особенности в условиях, когда 15 его членов с сильно различающимися практиками охраны прав меньшинств (от весьма развитой системы защиты до отрицания существования меньшинств в правовом смысле) обоснованно предъявляют требования о справедливости любого общего определения. Возможности выбора при принятии конкретных мер очень велики, но не безграничны. В той степени, в которой Союз и его члены желают создать сообщество с общими ценностями, должны быть определены некоторые разделяемые всеми стандарты. Они и станут тем минимумом, которого потребует членство.

¹⁴ *Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin*, опубликована в *Official Journal of the European Communities*, 19 July 2000, L 180/22; *Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation*, 27 November 2000, L 303/16.

Роль мониторинга при определении стандартов

Следует отметить, что ЕС до сих пор не имеет достаточно средств по обеспечению соблюдения государствами-членами обязательств в сфере прав человека: они сейчас в процессе выработки. Хотя имеются механизмы мониторинга и контроля соответствия *acquis communautaire*, фундаментальные политические обязательства, заявленные в Копенгагенских критериях, не считаются частью *acquis*. Они подлежат мониторингу только в *государствах-кандидатах*, который прекратится после вступления.

Однако продолжение этого мониторинга не станет нежелательной нагрузкой для государств-членов. Союз и его члены сами решат, какие ценности они считают общими и насколько они желают связывать себя требованиями общей политической модели. Всесоюзный мониторинг потребует универсального соблюдения того, что Союз через своих членов согласится считать общей для всех ценностью. Мониторинг может дать стимул для лучшего определения общих стандартов.

Отчеты ЕУМАР о государствах-кандидатах привлекли внимание к важности не только установления стандартов, но и их практического применения, а также к роли контроля гражданского общества в деле уточнения стандартов и требования от правительств соответствия этим стандартам до и после вступления.

Мониторинг является важным инструментом, который обеспечивает применение принципов на практике. Все правительства государств-кандидатов приняли специальные программы улучшения положения меньшинств или, в более общем плане, для поддержания их интеграции в общество. ЕС выделил значительные суммы на финансирование выполнения этих программ. Однако практически не проводилось систематической оценки их воздействия и эффективности¹⁵, а вовлечение представителей меньшинств в разработку, применение и оценку [программ] было незначительным (см. раздел 2).

Более регулярный и последовательный мониторинг явно необходим также в государствах-членах, о чем свидетельствует опыт цыган и мусульман. Имеющиеся механизмы мониторинга ЕС предлагают практически лишь умолчание или санкции¹⁶. Регулярная оценка с участием представителей общин меньшинств¹⁷ крайне необходима для обеспечения периодического пересмотра самих стандартов и проведения такой политики, которая действительно оградит меньшинства от лишений и исключения (см. раздел 4)¹⁸.

¹⁵ Европейская Комиссия признала, что не уделяла достаточного внимания оценке и мониторингу, которые она определяет как "продолжающийся процесс проверки того, что результатами программы воспользовались предполагаемые получатели, и который осуществляется во время реализации программы с тем, чтобы немедленно исправить любые отклонения от ее оперативных целей". См. *Official Journal of the European Commission*, C 57/12, 22 February 2001.

¹⁶ Ст. 1 (1) *Договора в Ницце, дополняющего Договор Европейского Союза, договоры об учреждении Европейских Сообществ и некоторые соответствующие акты* (*Treaty of Nice, Amending the Treaty on European Union, and treaties establishing the European Communities and certain related acts* (2001/C 80/01) дополняет ст. 7 TEU следующим образом: "Совет... может решить, что имеется явная опасность серьезного нарушения государством-членом принципов, упомянутых в ст. 6 (1) и представить этому государству соответствующие рекомендации... Совет должен регулярно проверять, что основания для такого решения все еще имеют место".

¹⁷ Большинство исполнителей или групп по мониторингу EUMAP включали одного или более представителей групп меньшинств, чье положение исследовалось.

¹⁸ О других рекомендациях, касающихся необходимости укрепления механизмов ЕС по мониторингу и оценке обязательств и деятельности государств-членов ЕС в области прав человека и общих европейских ценностей, см. M. Ahisaari, J. Frowein, M. Oreja, *Report on the Commitment of the Austrian Government to Common European Values*, 8 September 2000, para. 117. См. также Comité des Sages, *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, European University Institute, 1998, para. 19(e).

Составление настоящего обзора и отчетов

В остальных разделах этого обзора будут исследованы, во-первых, выполнение государствами-кандидатами их программ защиты прав меньшинств и интеграции, во-вторых, законы, институты и практика пяти государств-членов, касающиеся защиты прав цыган и мусульман.

Выбор этой тематики в государствах-кандидатах базируется на выводах EUMAP 2001 года, что эти программы не достаточно изучены и оценены. Так как в 2002 году EUMAP проводила мониторинг в государствах-членах впервые, она использовала там ту же методологию, что и в государствах-кандидатах в 2001 году, которая предусматривала широкомасштабное изучение возможностей защиты прав меньшинств в каждой стране. Все это предоставляет определенные возможности для сравнения двух групп отчетов, поскольку в нынешних отчетах государств-членов и в прошлогодних отчетах государств-кандидатов изучается общее состояние защиты прав меньшинств, оцененное по подобным критериям и в относительно узких временных рамках.

EUMAP решила изучить ситуацию одной находящейся в уязвимом положении группы меньшинств в каждом из пяти крупнейших государств-членов ЕС для определения общей надежности их законодательной и институциональной систем защиты прав меньшинств. Положение цыган изучалось в Германии и Испании, поскольку цыгане в обеих этих странах испытывают серьезные проблемы маргинализации и дискриминации, как и в государствах-кандидатах. Мусульмане во Франции, Италии и Великобритании являются особо важной группой для проверки на их примере соблюдения обязательств государств в области защиты прав меньшинств. Причиной тому служит их многочисленность, а также сравнительно малая степень ассимиляции, которой препятствовали хорошо заметные

отличия от местного большинства и сравнительно позднее прибытие их общин в Западную Европу. Особое внимание мусульманам также позволит выявить недостатки Расовой директивы и, в более широком плане, недостатки в восприятии меньшинств, поскольку направленная против них дискриминация имеет не только этнический или расовый, но и религиозный аспект.

Подобный проведенному EUMAP мониторинг хорошо применим для [изучения] любой группы меньшинств в любом или во всех государствах-членах. Никакая система защиты прав меньшинств на государственном или союзном уровне не является адекватной, если защищает не все меньшинства, но лишь некоторые из них, не везде, но лишь в некоторых местах. Поэтому мониторинг положения отдельной находящейся в уязвимом положении группы является полезным способом проверки эффективности и задач всей системы. Одной из целей этого ограниченного проекта будет показать, что мониторинг защиты прав меньшинств по широкому кругу вопросов является одновременно возможным и необходимым для создания Союза, [члены которого действительно разделяют] общие ценности. EUMAP поддерживает расширение мониторинга для изучения положения находящихся в уязвимом положении групп меньшинств повсеместно в ЕС.

2. ГОСУДАРСТВА-КАНДИДАТЫ: ОЦЕНКА ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ЗАЩИТЕ МЕНЬШИНСТВ И ИНТЕГРАЦИИ

[Европейская] Комиссия отмечала в "Документе о стратегии расширения 2001" (*Enlargement Strategy Paper 2001*), что "во всех странах с большой общиной цыган имеются национальные планы действий для борьбы со все еще распространенной дискриминацией и за улучшение все еще трудных условий жизни"¹⁹. Несколько государств с более малыми общинами цыган - Литва, Польша и Словения - также приняли такие программы, во многом по собственной инициативе. Комиссия поддержала и оценила принятие программ по интеграции русскоязычных меньшинств или неграждан в Эстонии и Латвии²⁰. Тот факт, что во всех государствах-кандидатах приняты такие программы, свидетельствует не только о реакции на требования вступления, но и о желании правительств принять активные меры, доказывающие соответствие политическим критериям.

В части I отчетов EUMAP о защите прав меньшинств оценивается то, насколько эта специальная политика и программы реализовывались на практике. Хотя в отчете каждой страны внимание уделяется в основном одной какой-нибудь программе, предполагается, что полученные данные будут иметь большое значение для выработки более действенной политики по защите прав меньшинств в целом. Действительно, большинство правительств предпринимали инициативы и тратили средства на общины меньшинств и за рамками этих программ, но эта деятельность выходит за рамки рассмотрения настоящего исследования²¹.

¹⁹ Полный текст *Документа о стратегии расширения 2001* имеется на <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm> (посещение 5 октября 2002 года).

²⁰ См. European Commission, 2001 *Regular Report on Estonia's Progress Towards Accession*, Brussels, 2001, p. 24, имеется на [http:// http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee_en.pdf](http://http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee_en.pdf) (посещение 9 октября 2002 года).

²¹ Отчеты EUMAP не оценивают правительственную политику в отношении меньшинств в самом широком смысле этого слова или за неопределенный период времени. Оценка нацелена на определенные программы, принятые правительствами государств-кандидатов в рамках процесса вступления [в ЕС], и информацию об их реализации по состоянию на август 2002 года. Мы также не предпринимали попыток составить полный перечень или дать оценку всего правительственного финансирования, направленного на меньшинства. Так, государственные социальные пособия не были охвачены отчетами EUMAP, если они выпадали за рамки этих программ.

Поскольку эти программы появились сравнительно недавно, их реализация все еще находится на начальной стадии. Но уже сейчас возможно оценить содержание программ, структуру и механизмы их реализации и первые полученные результаты. Более того, именно на этой ранней стадии больше пользы принесет выработка эффективных методов, направленных на включение в планы выполнения программ их мониторинга и оценки как со стороны правительства, так и со стороны организаций гражданского общества, которые часто выступают партнерами правительства.

Хотя сами программы весьма отличаются, некоторые из них отражают недостаточно полный подход к защите прав меньшинств. Общими факторами, влияющими на реализацию, являются неэффективная координация, отсутствие финансирования и общественной поддержки, недостаточность политической воли.

2.1 Содержание программы

Некоторые правительственные программы, в особенности в Болгарии, Чехии, Венгрии и Румынии, отражают всеобъемлющий подход к защите прав меньшинств, ясно выявляя намерение заниматься проблемами дискриминации и повышением уровня самосознания меньшинств. В Эстонии и Латвии, где правительственные программы прежде всего направлены на русскоязычное население, в их рамках гарантировать всеобъемлющую защиту прав меньшинств не предполагается. Напротив, они должны способствовать интеграции общества через приобретение знания государственного языка.

Из содержания некоторых программ можно сделать вывод о непосредственном влиянии ЕС. В Болгарии, Чехии, Румынии и Словакии эксперты Союза внесли свой вклад в выработку политики или принятие законодательства. Однако осуждение дискриминации [в программах] во многом остается декларативным. Законодательные и практические инициативы по борьбе с дискриминацией находятся на начальном этапе, и там, где они имеются, к ним практически не прибегают. Чиновники и юристы не прошли необходимого обучения относительно имеющихся (или планируемых) антидискриминационных мер²². Болгария, Чехия, Эстония, Венгрия, Латвия и Словакия, поощряемые ЕС, ныне вовлечены в пересмотр законодательства для обеспечения его полного соответствия Директиве ЕС о расовом равноправии. Румыния уже приняла всестороннее антидискриминационное законодательство и сделала шаги навстречу созданию институциональных рамок, гарантирующих его применение. Развитое законодательство имеется и в Словении.

Хотя защита культуры цыган является приоритетом для многих цыганских организаций гражданского общества, этот аспект политики в области прав меньшинств ни в одной из правительственных программ полностью не разработан, хотя зачастую интеграция и определяется в качестве цели. Включение элементов "социализации" во многие программы (Венгрия, Литва, Польша, Словения) фактически предполагает, что культура цыган все еще увязывается с бедностью, отклонением (*deviance*) и другими негативными характеристиками и рассматривается как несовместимая с [культурой] большинства. Например, "Программа занятости Словении" объясняет маргинализацию и сегрегацию цыган "отличающимися жизненными стандартами и моральными ценностями цыган..." "Программа интеграции цыган в литовское общество в 2000 - 2004 гг." объясняет сохранение маргинализации цыган их "языковыми, культурными и этническими особенностями". Тенденция давать заведомо низкую оценку ценностям цыган ставит под вопрос уважение к культурным отличиям, которое должно лежать в основе мультикультурного общества.

²² Общий обзор подготовки судей и нетехнической правовой подготовки по широкому кругу вопросов см. в EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity*, Open Society Institute, Budapest, 2002 (forthcoming), находится на <http://www.eumap.org>.

Оба государства с большим русскоязычным меньшинством отдают приоритет языковой интеграции, а не защите языковых прав. В Эстонии Программа интеграции утверждает двусторонний характер процесса интеграции. Однако ее практические мероприятия направлены прежде всего на создание общей языковой среды, что должно способствовать интеграции меньшинств. Представители меньшинств выражали озабоченность, что при акценте исключительно на языковых вопросах не принимаются во внимание другие барьеры на пути интеграции в правовой и политической сферах. Программа "Интеграция общества в Латвии" также провозглашает поддержку интеграции меньшинств и необходимость защиты прав меньшинств, но не затрагивает проблемы дискриминации и почти не предлагает мер по повышению уровня самосознания меньшинств. Официальные лица Латвии на практике подтверждают, что защита прав меньшинств целью Программы интеграции не является.

Во многих странах отсутствие полной статистики или других достоверных данных о положении групп меньшинств ограничивает возможность выработки всеобъемлющей политики. Нехватку информации часто пытаются оправдать выполнением норм законодательства о неприкосновенности частной жизни и защите личных данных. Однако порою совершенно ясно, что полицейские департаменты и другие правительственные учреждения ведут хотя бы неофициальную статистику о группах меньшинств и их представителях, заведомо нарушая требования законодательства о защите личных данных.

Зачастую законодательство вовсе не запрещает собирать деликатные частные данные, но требует предусмотреть защитные механизмы²³. Пример некоторых государств-членов ЕС, например, Великобритании, показал, что такие сведения могут собираться во благо и без вмешательства в частную жизнь, способствуя выработке более четко ориентированной и эффективной политики, направленной на улучшение защиты прав меньшинств. В интересах проведения эффективного мониторинга

²³ См. *Ethnic Monitoring and Data Protection - the European Context*, Central European University Press - INDOК, Budapest, 2001.

необходимо выработать требуемые механизмы для сбора статистики, касающейся расы и этничности. Эти механизмы должны разрабатываться и использоваться в сотрудничестве с представителями меньшинств, чтобы развеять их страхи относительно злоупотребления этими сведениями.

2.2 Выполнение программы - проблемы координирования и возможностей

Выполнение программ защиты прав меньшинств и интеграции не было всеобъемлющим. В большинстве случаев органы, ответственные за координирование их реализации, сами были маргинализированы и ограничены в возможностях из-за нехватки финансирования, штатов и политической поддержки.

Правительственные программы защиты прав меньшинств скорее являются описанием политики, чем законодательными актами. Поэтому органы, несущие основную ответственность за их разработку и осуществляющие контроль за их применением, являются специализированными департаментами в структуре правительственных министерств. Однако эти органы редко наделены властью большей, чем необходимо для составления отчетов на основе добровольно предоставленной министерствами информации. У них обычно нет полномочий для эффективной координации деятельности других правительственных институтов.

В Болгарии Национальный совет по этническим и демографическим вопросам (далее НСЭДВ) ответствен за координацию общей политики в отношении меньшинств и за управление правительственными программами для цыган²⁴. Однако НСЭДВ не имеет полномочий требовать выполнения чего-либо от других правительственных служб. Его финансирование

²⁴ "Рамочная программа равноправной интеграции цыган в болгарское общество" и раздел "Интеграция меньшинств" во всеобъемлющей правительственной программе "Люди - богатство Болгарии".

крайне незначительно²⁵. Следует отметить как следствие практически полную остановку реализации Рамочной программы, которая рассматривалась как один из наиболее хорошо разработанных в регионе документов. В Румынии Объединенный комитет по мониторингу и выполнению страдает от нехватки полномочий, а также созывается нерегулярно и при участии работников низшего звена, не уполномоченных принимать решения от имени соответствующих министерств. Межминистерский комитет в Венгрии может предложить правительству заняться вопросом о невыполнении министерствами своих обязательств по правительственной программе для цыган. Однако сам он может лишь фиксировать свое несогласие в отчетах правительству, если соответствующие действия не были предприняты.

Хотя необходимо предпринимать меры по предоставлению полномочий и поддержки для действенной работы механизмов координации, соответствующие органы могут быть эффективными, и не имея возможности принуждения. Это доказывает пример Эстонии, где Руководящий комитет Программы интеграции хорошо сотрудничает с задействованными министерствами. Когда важность задач программы получает широкое признание на правительственном уровне, управление является более функциональным, а координирование - более успешным.

Более того, без надлежащего координирования даже успешные по остальным показателям проекты рискуют предоставить лишь кратковременную передышку от застарелых проблем. В Чехии "Концепция 2000 правительственной политики в отношении членов цыганской общины, поддерживающая их интеграцию в общество" составлена с учетом развития прав человека и меньшинств и имеет солидную концептуальную базу. Однако эффективной централизованной координации она не имеет, и практическая реализация ограничена выполнением различными министерствами по их усмотрению разработанных в основном "по конкретному случаю" проектов, часто в условиях неясного или ограниченного во времени финансирования. Хотя некоторые из этих проектов имели положительные результаты, их связь друг с другом и с Концепцией была весьма неопределенной.

²⁵ Особо низкий уровень финансирования отмечен в Литве, Польше, Румынии и Словении.

Реализация этих проектов не окажет долговременного эффекта на решение застарелых проблем, если не будут скоординированы меры, направленные на борьбу с систематической дискриминацией и на изменения в правовой и институциональной сфере. Без политической воли относительно [реализации] Концепции, структурные изменения маловероятны, а национальные и местные органы власти не будут серьезно относиться к ее реализации.

В Словакии, несмотря на недавние попытки увеличить административные возможности реализации Правительственной стратегии, координация работы министерств остается слабым звеном, поскольку нет механизма, обеспечивающего их активное участие. Также финансирование из государственного бюджета было недостаточным.

В Латвии большая часть деятельности, уже осуществленной в рамках Программы интеграции, была начата еще до ее принятия. Хотя механизмы по администрированию и финансированию действуют недавно, уже сейчас проблемы вызывает нехватка эффективного координации между различными государственными и негосударственными участниками и отсутствие четкой стратегии применения.

В Словении программам для цыган также не хватает адекватных централизованных механизмов контроля для обеспечения постоянного финансирования. Согласно общей принятой в 1995 году "Программе мер", правительственное Бюро по делам национальностей ответственно за общую координацию Программы. На деле ни одно министерство или правительственное учреждение не выделило специальных средств для программ цыган, как, впрочем, и для других признанных групп меньшинств. Муниципальные органы также предлагали, чтобы не отдельные министерства, не так хорошо осведомленные о положении цыган, а Бюро по делам национальностей имело бы больше возможностей решать вопросы финансирования и отвечать за выделение средств местным властям.

Принятию специальных программ для меньшинств сопутствует определенный риск: это может быть использовано государством как предлог для снятия с себя ответственности за осуществление защиты прав меньшинств и предоставление предусмотренных для всех благ и услуг. Практически не предпринималось усилий для повышения в общине цыган уровня осведомленности о том, что правительственная политика в целом должна помочь им осознать свои фундаментальные права, например, право на образование, жилье и здравоохранение. Специальные программы могут быть важны при решении особых проблем меньшинств, однако следует не дать сформироваться мнению, что цыгане не защищены общими программами по борьбе с бедностью и повышению стандартов образования.

В то же время специальные советники или органы по развитию культуры и самосознания меньшинств не должны заниматься социальной помощью. Например, представителей самоуправлений меньшинств в Венгрии иногда просят заниматься вопросами социальной помощи, хотя это является непосредственной обязанностью местных властей. "Советники по делам цыган" в Чехии и Словакии должны помогать выработке местной политики и проектов по улучшению положения цыган. Вместо этого они были поставлены в положение социальных работников, для чего у них не было соответствующей подготовки и, следовательно, квалификации.

Хотя позитивные меры оправданы как средство практического обеспечения равного доступа [к различным благам], они не должны подменять важные функции государства. Консультационные должности должны четко восприниматься как таковые; программы должны всегда включать инструкции для чиновников-исполнителей и "коммуникативные элементы" для повышения уровня информированности общественности о целях программы и обязанностях официальных лиц.

2.3 Децентрализация: роль местных властей

В некоторых странах (Чехия, Венгрия, Польша, Словакия и Словения) у центральных органов, ответственных за разработку и реализацию правительственной политики по защите прав меньшинств, нет полномочий для эффективного воздействия на местные власти. Так, проведение общенациональных реформ может быть сорвано оппозицией и зачастую разнонаправленной политикой на местах. В особенности это касается реформ, которые противоречат общепринятым установкам и представлениям, не поддерживающим "особого отношения" к группе меньшинств.

В Чехии, Польше, Румынии и Словакии была признана важность вовлечения органов местного управления в реализацию программы через децентрализацию обязанностей и назначение местных или региональных экспертов или советников по делам цыган. В некоторых случаях лица, занимающие эти должности, смогли улучшить статус программы. Они также способствовали установлению более тесных связей между общинами цыган и местными правительственными структурами и улучшению осведомленности о нуждах местных цыганских общин. Однако большинство из них работали без достаточной институциональной поддержки и четко очерченного круга полномочий и получали незначительную соответствующую подготовку или не получали ее вовсе. Более того, в Чехии после реформы управления центральное правительство больше не может требовать от новых региональных органов власти нанимать советников по делам цыган, как это было при прежней системе административного деления. Поэтому будущее этой инициативы неясно. В Словакии пока было назначено лишь несколько советников по делам цыган.

Например, в Румынии по всей стране "эксперты по делам цыган" назначались при бюро мэров. Многие из этих экспертов подбирались и назначались на основе связей с единственной политической партией цыган,

причем этот процесс был исключительно непрозрачным и политизированным. Другие назначенные были обычными чиновниками, к прочим обязанностям которых без какой-либо подготовки или поддержки добавили "эксперт по делам цыган". Представитель Окружного бюро по делам цыган отметил, что "эти чиновники не имеют каких-либо знаний или мотивации для работы по решению проблем цыган. Для них это всего лишь еще одна обязанность"²⁶. Большое число квалифицированных претендентов-цыган, многие из которых участвовали в успешной программе Министерства образования, предусматривающей льготы (*affirmative action*) на уровне высшего образования, а также имеющие большой опыт работы в сфере неправительственных организаций (НПО), могут предложить для [занятия] этих должностей свои знания и инициативы.

В Словении децентрализованный подход к реализации "Программы мероприятий помощи цыганам" 1995 года и "Программы занятости" оказался эффективным средством для решения несхожих и конкретных проблем разных цыганских общин. Однако имеются серьезные недостатки у системы, в рамках которой именно местные власти принимают большинство программных решений. Во-первых, без уравнивающей координации на уровне центра имеется мало возможностей для копирования или создания успешных программ. Также местные должностные лица получили недостаточную подготовку для реализации проектов для цыган. На местном уровне практически не признается, что дискриминация значительно сказывается на возможностях цыган. К тому же многие чиновники все еще выражают крайне негативные установки, что с самого начала ставит под угрозу конструктивные отношения с общинами цыган (а значит, и возможный успех [программы]).

²⁶ Интервью с В.Готу, экспертом по делам цыган, Окружное бюро по делам цыган, Галац, 1 августа 2002 года

Способствуя местным инициативам и возлагая ответственность на тех, кто принимает решения на местах, а также на местные общины, децентрализация может принести плоды, но она должна учитывать необходимость знаний, возможностей и авторитета органа правительственного уровня. Местные должностные лица, ответственные за управление и контроль за реализацией специально ориентированных на цыган и другие меньшинства проектов, должны получить специальную подготовку. Это будет гарантировать их осведомленность о целях и задачах программы, о поддержке программы на высшем политическом уровне и о культуре и положении групп(ы) меньшинств, с которыми им придется работать. Подобная подготовка должна планироваться и проводиться в сотрудничестве с представителями меньшинств.

2.4 Оценка

Правительства государств-кандидатов все больше признают важность регулярной оценки принятых ими программ по защите прав меньшинств.

Следует отметить, что хотя правительство Венгрии не предприняло какой-либо формальной оценки имеющегося набора мер по улучшению положения цыган, подготовка инструкции по выработке долговременной стратегии сопровождалась интенсивным общественным обсуждением и комментариями. Более того, принятая инструкция поставила под вопрос некоторые послышки, лежащие в основе существующей политики, показав, что нынешняя программа может быть изменена после более активных общественных дискуссий и с большим вкладом со стороны представителей цыган.

В некоторых странах отсутствие ощутимого прогресса в осуществлении программы неизбежно ставит вопрос о мониторинге. Опубликовав в апреле 2002 года промежуточный оценочный отчет²⁷, румынское Правительство выполнило предварительное обязательство по мониторингу своей

²⁷ Ministry of Public Information, *Report on the Status of Implementation*, Bucharest, April 2002, p. 4.

деятельности в рамках выполнения "Стратегии по улучшению положения цыган". Однако этот отчет не является полным из-за отсутствия информации, касающейся реализации [программы]. Сам отчет был составлен с опозданием из-за сложностей со сбором данных в соответствующих министерствах.

Правительственные мониторинговые отчеты должны быть легко доступны, чтобы они могли стать предметом тщательного изучения общественностью и средством повышения ее информированности о целях и успехах программы. В Эстонии подготовленные правительством общий годовой отчет мониторинга и годовой отчет мониторинга СМИ являются полными, профессионально представленными и легко доступными. В Словении, хотя, по сообщениям, и были подготовлены некоторые отчеты о выполнении, они никогда не были доступны для общественности или местных чиновников. В результате ограничена возможность их использования для доработки имеющихся проектов и выработки новых на основе уже имеющегося опыта.

В Чехии в Концепции 2000 имеется требование о составлении годовой оценки и Дополнений. Это дает ценную возможность для регулярного пересмотра и учета полученного в ходе выполнения опыта. Хотя качество Дополнений в определенной степени страдает от малого объема и неполноты полученной от задействованных министерств информации и недостатка возможностей для сбора и обработки информации, сама идея представить мониторинг неотъемлемой частью годовых оценочных отчетов заслуживает внимания. В Словакии же годовые оценочные отчеты во многом описательные. Не имеется механизмов для оценки эффективности продолжающейся деятельности.

В Литве нет обзора выполняемых в рамках Программы интеграции цыган задач. На деле может смущать слабая связь с Программой различных инициатив по улучшению положения цыган.

2.5 Финансирование ЕС для поддержки выполнения программ

Поддержка ЕС сыграла ключевую роль не только при принятии программ по защите прав меньшинств и интеграции, но и при их реализации. В некоторых случаях (Болгария, Литва, Румыния) реализация находилась в сильной зависимости от международного финансирования, в то время как правительственное финансирование было минимальным. Значительное международное финансирование и финансирование от ЕС получили также Эстония, Венгрия, Латвия и Словакия, которые дополнительно также обеспечили значительное правительственное финансирование реализации программ.

В Болгарии ЕС оценил принятие Рамочной программы и позже представил в своих регулярных отчетах комментарии к ее выполнению. Однако финансирование ЕС связанных с цыганами проектов не всегда было последовательным в том, что касалось выраженной в Программе стратегии, а оценкам регулярных отчетов порою не хватало четкой и детальной поддержки целей Программы.

В Румынии, однако, ЕС исходил из своей высокой оценки децентрализованного подхода Правительственной стратегии, выделяя средства преимущественно на местные инициативы и на пилотные проекты, способствующие сотрудничеству между местными институтами и цыганскими общинами.

Хотя финансирование ЕС в Чехии и Словакии оказало поддержку во многих сферах, определенных соответствующими правительствами как приоритетные, незначительные средства были выделены для решения серьезной проблемы безработицы. Финансирование ЕС должно непосредственно направляться на цели, которые вынуждены были сформулировать правительства государств-кандидатов.

Перед принятием Программы интеграции Эстонским правительством в 2000 году ЕС несколько лет оказывал финансовую поддержку достижению целей программы. Как и сама Программа интеграции, финансирование PHARE было прежде всего сфокусировано на языковом обучении. Однако в регулярном отчете за 2001 год отмечалось, что необходимое внимание и ресурсы должны быть выделены всем частям Программы интеграции. Под этим, вероятно, понималась правовая и политическая сферы, которые до сих пор считались менее приоритетными. Поскольку более чем 3/4 всего финансирования Программы в 2000 году, включая фонды PHARE, было направлено на касающиеся языкового обучения мероприятия, в приоритетах финансирования самого ЕС необходимо выделить меры, направленные на ускорение темпов натурализации, поддержку СМИ меньшинств и другие не связанные с языком задачи.

В Чехии и Словакии среди организаций, занятых в реализации проектов PHARE, особенно мала доля НПО цыган, хотя этот вопрос поднимался и в ряде других стран, например, неправительственными организациями меньшинств в Эстонии. Частично причиной этого может быть чрезвычайно сложная процедура подачи заявок и отчетности. В то же время именно малые и региональные группы зачастую имеют лучшее представление о мерах, которые скорее улучшат ситуацию цыган на местах.

ЕС и другие международные доноры должны позаботиться, чтобы в процессе отбора выделялись предложения, непосредственно связанные с получателями [по проектам] и действительно исходящие из их нужд, и чтобы местное сообщество было вовлечено в процесс выявления и решения своих проблем. Программы ЕС должны пересмотреть связанные с подачей заявок и грантами административные процедуры с тем, чтобы сделать их более простыми и прозрачными. Также объявления о грантах должны сопровождаться подготовкой и помощью для потенциальных подателей заявок внутри страны. Важность такой формы поддержки, вероятно, возрастет вместе с ростом финансирования, доступного для стран Центральной Европы и Балтии.

2.6 Участие меньшинств

К участию меньшинств в разработке, реализации и оценке рассчитанных на них программ призывали многочисленные международные организации²⁸, включая ЕС. Участие меньшинств важно не только само по себе, но и для обеспечения эффективности программы. Программы, которые учитывают взгляды меньшинств и с вниманием относятся к их нуждам и опасениям, скорее будут приняты общинами меньшинств. Проекты, которые активно вовлекают меньшинства в свою разработку, реализацию и оценку, скорее будут приняты большинством и способствовать интеграции, нежели альтернативные возможности, например, развитие благотворительности и социальной помощи.

В государствах-кандидатах господствуют такие представления, что цыгане намеренно злоупотребляют системой социального обеспечения. Программы, которые отводят цыганам лидерские и управленческие роли, а также роли, связанные с принятием решений, важны для борьбы с распространенной ложной концепцией, согласно которой цыгане "предпочитают оставаться на социальных пособиях", "не хотят ничего лучшего", "не заинтересованы в школе" или "предпочитают жить вместе", что в свою очередь служит для оправдания целого спектра дискриминационных действий и политики.

В ряде стран инициативы по улучшению возможностей цыган замкнуты на проекты общественных работ. Так, в Словении они являются главным источником работы, предоставляемой правительством цыганам. Несмотря на то, что подобная работа не предоставляет стабильного дохода или возможностей выработать ценные для рынка навыки, спрос на нее продолжает превышать предложение. Программы общественных работ также реализовывались в Чехии и Словакии, но под вопросом находится их эффективность как средства по борьбе с долговременной безработицей. Большинство из них связано с ручным трудом и рассчитано исключительно на мужчин. Очень мало проектов направлено на повышение возможностей трудоустройства женщин.

²⁸ См. Organization for Security and Co-operation in Europe, *The Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, High Commissioner on National Minorities, 2001.

Немногие проекты, реализованные в рамках Программ интеграции в Эстонии и Латвии, затрагивают проблему неравенства в сфере занятости. Инициативы в этой области выделяют в основном языковой аспект. Улучшение владения языком работниками направлено на повышение гибкости и мобильности рабочей силы и увеличение возможностей трудоустройства.

Адекватный уровень владения латышским языком является условием для поддержки со стороны государственной службы занятости, а также для доступа к некоторым видам работ в частном секторе.

В Словении проекты, по поводу которых были предприняты консультации с цыганами, оказались более успешными и продолжительными, чем те, что были разработаны только местными властями и, видимо, больше внимания уделяли потребностям муниципалитетов, а не цыганской общины. Проекты с неясными целями предоставляют целевой группе мало явных благ и не ликвидируют в долгосрочной перспективе зависимости от социального обеспечения и других форм государственной поддержки. Оценка одного проекта, реализованного Фондом ЕС партнерства для цыган в Румынии (*Partnership Fund for Roma in Romania*), показала разницу в восприятии целей проекта местными чиновниками и их партнерами-цыганами. Цыгане рассматривали проект как источник прямой помощи для его участников, в то время как для представителей муниципалитета приоритетными были интересы муниципалитета, а обучение была делом второстепенной важности. В результате участники-цыгане не были довольны отведенной им ролью. В официальной оценке также отмечалось, что уровень участия цыган должен был быть большим²⁹.

В Венгрии мало внимания уделялось вкладу меньшинств в составление проекта Правительственной программы. Однако инструкция для последующей стратегии явно выделяет активное участие цыган, укрепление их самостоятельности и увеличение в будущем роли ориентированных на цыган организаций в ходе европейской интеграции.

²⁹ MEDE Evaluation Fiche, *The Establishment of the Ecological Guardians Corps in rural area of upper Timis, Caras-Severin county* (PFRO 322), Cluj Napoca, 2002.

С учетом таких изменений в политике новый консультативный орган был сформирован летом 2002 года непосредственно при бюро премьер-министра. Большинство в нем составят представители цыган из сферы политики и гражданского общества.

В Эстонии вклад организаций меньшинств в составление Программы интеграции был незначительным, как и их участие в ее реализации (хотя здесь есть улучшения). В итоге имеются хорошо видимые разногласия между меньшинством и большинством в оценках целей и приоритетов процесса интеграции, что важно учитывать для достижения приемлемых для обеих сторон результатов. Оценки были регулярными, всеобъемлющими и доступными, но, по сообщениям, мало внимания уделялось недостаткам Программы, как они видятся русскоязычной общиной.

В Латвии прямое участие меньшинств как авторов Программы интеграции было незначительным, хотя она и базировалась на Рамочном документе, который получил широкое обсуждение и [после] соответствующим образом пересматривался, в том числе консультантами из меньшинств. Участие меньшинств в реализации также было незначительным, хотя недавно предпринимались попытки большего вовлечения НПО меньшинств и гражданского общества.

Ширящиеся политические и общественные движения среди цыган и других меньшинств обещают обеспечить все более могущественное лобби для защиты интересов меньшинств. Это позволит гарантировать выполнение правительственных обязательств в отношении цыган, которые будут рассматриваться и как меньшинства, и как члены "большого" общества. Как заявил один из лидеров болгарских цыган, "у нас есть один документ - Рамочная программа, которая показывает, что мы можем объединиться для общей цели". Теперь представителям цыган и других меньшинств следует объединить усилия для оказания давления [на власти] с целью добиться более эффективного выполнения упомянутых программ по защите прав меньшинств.

2.7 Представительство меньшинств

Зачастую, когда правительства хотели активно сотрудничать с меньшинствами, они использовали официального представителя. С этим подходом связано много трудностей. Во-первых, назначение или выбор единственного представителя (или представительного органа) игнорирует разнообразие группы меньшинств. Во-вторых, это закрепляет зависимость. Представительные органы зависимы от правительства, поскольку нуждаются в политической и бюджетной поддержке, и поэтому вряд ли будут занимать критическую позицию. Наконец, конкуренция и взаимное недоверие внутри общин меньшинств порождаются именно предоставлением доступа [к представительным структурам] лишь определенным представителям и исключением других.

В некоторых государствах-кандидатах имеются механизмы по обеспечению представительства меньшинств на парламентском и местном уровне. Эти меры являются важным средством обеспечения защиты прав меньшинств. Однако в некоторых странах правительственная политика тяготеет в этом процессе к искажениям или даже к кооптации с негативными последствиями для эффективности программы.

В Венгрии система самоуправлений меньшинств была установлена согласно Закону о меньшинствах как на национальном, так и на местном уровне. Эта система привела к росту напряженности внутри групп цыган из-за склонности Правительства считать Национальное самоуправление цыган в качестве единственного "официального" представителя цыганской национальности. Правительство ведет переговоры преимущественно с Национальным самоуправлением цыган при подготовке решений, затрагивающих цыганское население, хотя другие организации могут придерживаться иных взглядов и мнений. Опора исключительно на одну организацию, которая зависима от правительства из-за финансирования и поддержки, несет в себе опасность установления легкого контроля над организацией, которая из страха потерять правительственную поддержку будет избегать существенных и критических комментариев и

в глазах общины меньшинств может быстро потерять свою легитимность. Закон о меньшинствах следует пересмотреть и выработать поправки, обеспечивающие более разностороннее представительство в национальных консультативных органах.

В Румынии Цыганская социал-демократическая партия (ЦСДП) имеет единственное место в парламенте согласно [законодательным] положениям, гарантирующим представительство меньшинств при преодолении ими избирательного порога. Однако во многом из-за практики консультаций Правительства исключительно с ЦСДП, эта организация теперь рассматривается как единственный представитель цыган на всех уровнях. Это даже ведет к нарушению административной процедуры найма, которая попросту заменяется принятием назначенцев ЦСДП на местные чиновничьи должности. По мнению ряда цыганских активистов, опора Правительства лишь на одну политическую организацию для представления всего спектра политических и гражданских организаций цыган приводит к фрагментации сообщества цыганских НПО.

В Латвии представители меньшинств критиковали отсутствие прозрачности при выборе представителей НПО (включая НПО меньшинств) в Совет, который надзирает за работой Фонда интеграции общества.

Правительство должно взаимодействовать с общинами меньшинств для выработки более сложных механизмов их участия в общественной жизни, что позволит вовлечь настолько широкий спектр групп, представляющих интересы меньшинств, насколько это возможно и осуществимо.

Там, где имеются институты с единственным официальным партнером по переговорам для облегчения контактов между Правительством и меньшинством, необходимо разработать альтернативные механизмы, чтобы побудить эти институты на широкой основе вступить в диалог с другими организациями меньшинств.

И правительства, и общины меньшинств выиграют от активизации участия меньшинств в улучшении политики, выявлении примеров позитивной практики и в изменении или сворачивании неудачных проектов.

2.8 Поддержка общественности

Рассматриваемая политика была во многом начата для выполнения требований ЕС. Даже если ей начали следовать по доброй воле и с благими намерениями, это не обязательно отражает грандиозные изменения в общественном мнении. Действительно, призывы ЕС улучшить положение меньшинств часто вызывали возмущение со стороны большинства и представляющих его политиков как недозволенное и непрошенное вмешательство извне.

Обычно широкая общественная поддержка считается необходимой для реализации любой крупномасштабной политической программы. Однако скорость процесса присоединения означала, что на фоне общего намерения вступить [в ЕС] мало времени оставалось для создания общественной поддержки правительственной политике. Меры, принятые для выполнения экономических требований, политикам было легче оправдать отсылками на экономические выгоды, которые по общим ожиданиям принесет членство в ЕС. Однако не были объяснены те выгоды и возможности для общества в целом, которые принесет улучшение положения меньшинств.

Действительно, сопротивление использованию позитивных мер по улучшению положения цыган стало одним из главных препятствий на пути эффективной реализации [программ]. Например, в Словении один местный чиновник сообщал, что политики сознательно не делают цыганские программы приоритетными, поскольку местные нецыгане

отреагировали бы на это негативно³⁰. Подобные замечания были сделаны в Болгарии, Чехии, Венгрии, Литве, Польше, Румынии и Словакии. Выделению значительных средств на программы по улучшению положения групп меньшинств без сопутствующих усилий по укреплению терпимости и понимания в целом среди населения, в особенности в неблагоприятный экономический период или когда соответствующее меньшинство не пользуется большим уважением, будет неизменно оказано сопротивление, что поставит эти усилия под серьезную угрозу срыва.

Сопротивление принятию или реализации программ защиты прав меньшинств проявилось не только в обществе, но и среди официальных лиц. Например, болгарские чиновники спрашивали, почему только цыгане получили поддержку специальной программы, в то время как другие меньшинства также находятся в неблагоприятном положении³¹. Министерство образования также недавно предостерегло против слишком быстрого объединения цыганских и нецыганских школ, поскольку это может вызвать отрицательную реакцию против меньшинств и даже "привести к большому исключению цыган, живущих в сегрегированных пригородах"³².

Информированность общественности о правительственных программах для цыган является незначительной во всех странах-кандидатах, где проводился анализ. Немногие программы включают положения об увеличении осведомленности в целевой социальной группе или в обществе в целом. Эти положения не реализовывались в достаточной мере. Например, в Чехии Концепция 2000 подчеркивает важность общественной дискуссии, хотя пока не имеется финансовых и человеческих ресурсов для проведения конкретной общественной кампании для представления Концепции и связанной с ней деятельности. Бюро, ответственное за координацию выполнения Концепции, не имеет сотрудников по связям с общественностью, и усилия по представлению Концепции не были систематическими³³.

³⁰ Интервью с С. Личен Тезари, Семич, 30 марта 2002 года

³¹ Круглый стол Института открытого общества (OSI), София, май 2002 года

³² Ministry of Education and Science, *Organization and government of the activities of the schools of general education, professional and special schools*, Sofia, 2002, p.156.

³³ Круглый стол Института открытого общества (OSI), Прага, июнь 2002 года.

В рамках эстонской Программы интеграции предпринимались весьма большие усилия по ее рекламе. Регулярный мониторинг общественно-го мнения, высказываемого через СМИ, также является важным компонентом программы. Однако эти меры имели лишь частичный успех при формировании общего видения интеграции: меньшинство и большинство продолжают придерживаться различных взглядов относительно ее целей и приоритетов.

Без достаточной информированности общественности беспринципные должностные лица могут по политическим мотивам представлять в ложном свете расходы на программы меньшинств. В Венгрии отмечалось, что некоторые официальные лица подчеркивали траты на благо цыган без указания, что эти меры предприняты для обеспечения равного доступа к возможностям в венгерском обществе³⁴. Этот подход может породить обиду и привести к падению доверия и инициативы в цыганских общинах.

Особенно важны инициативы по улучшению участия меньшинств в организациях СМИ в целях создания более позитивного общественно-го восприятия меньшинств. В Венгрии неправительственные инициативы для активизации участия и доступа цыган к СМИ оказались успешными. Цыганский пресс-центр подготавливает новые статьи и репортажи для распространения в основных СМИ. Он также обеспечивает подготовку молодых цыган в сотрудничестве с Центром независимой журналистики, который также поддерживает создание подобного агентства в Бухаресте.

Во всем регионе недостаточность подлинной политической воли, направленной на развитие и осуществление политики в отношении меньшинств, объясняется отсутствием широкой поддержки и сочувствия общим политическим ценностям и принципам, связанным с расширением, и, возможно, незначительностью усилий со стороны ЕС,

³⁴ Круглый стол Института открытого общества (OSI), Будапешт, июнь 2002 года.

который не смог доказать необходимость и важность этих ценностей и принципов. Структуры ЕС и правительства государств-кандидатов должны убедительно сформулировать и сделать публичными аргументы, доказывающие, что защита прав меньшинств является основным компонентом общих ценностей ЕС.

3. МОНИТОРИНГ ЗАЩИТЫ ПРАВ МЕНЬШИНСТВ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ ЕС - ПОЛОЖЕНИЕ МУСУЛЬМАН И ЦЫГАН

Больше, чем когда-либо, европейская модель основывается на универсальных ценностях: свобода, демократия, соблюдение прав человека и основных свобод и верховенство закона. Эти идеалы в основном были реализованы на практике. Тем не менее все еще необходимо бороться за их полное воплощение, даже в наших старых демократиях³⁵.

Часть II отчетов EUMAP 2002 года уделяет особое внимание положению находящихся в уязвимом положении меньшинств в каждом из пяти крупнейших государств-членов ЕС³⁶. В этих отчетах поднимаются некоторые из проблем, которые также наблюдаются в государствах-кандидатах. Цыгане в Германии и Испании сталкиваются с предубеждением, исключением и дискриминацией в тех же областях: занятость, образование, обеспеченность жильем, доступ к общественным товарам и услугам, система уголовной юстиции, а также с барьерами на пути полной реализации прав меньшинств. Более того, в отличие от государств-кандидатов Германия не приняла специальной правительственной программы, чтобы заниматься этими вопросами³⁷.

³⁵ Louis Michel, *Preface to the European Parliament's Annual Report on Human Rights 2001*, p. 7, имеется на http://ue.eu.int/psc/human_rights/en/HR2001EN/pdf (посещение 18 сентября 2002 года).

³⁶ EUMAP изучила [ситуацию] только в пяти крупнейших государствах-членах ЕС, поэтому данный Обзор отсылает к защите прав меньшинств преимущественно в этих пяти странах. Программа, наверное, поддержит расширение мониторинга на все 15 государств-членов, чтобы сделанные здесь выводы были дополнены и уточнены.

³⁷ В Испании *Программа развития цыган* была принята в 1980-х гг. По мнению представителей цыган она устарела и требует пересмотра.

Отчеты EUMAP по государствам-членам также обнаружили целый ряд новых и отличающихся проблем. Появление во Франции, Италии и Великобритании больших мусульманских общин с различными традициями и ценностями, желающих полного участия в общественной жизни, является вызовом основополагающим принципам европейской системы защиты прав меньшинств, которая тяготеет к пониманию общин меньшинств, определяя их скорее через признаки расы и этнического происхождения, нежели религии.

3.1 Общественные установки

Хотя имеется значительное внутреннее разнообразие внутри цыганского населения в Германии и Испании³⁸, оно воспринимается большинством как единая группа. Схожим образом "мусульманская община", которая на деле состоит из различных национальных, этнических и языковых общин, часто видится как монолитная группа³⁹.

На деле различные мусульманские общины разделяют определенные ценности и интересы и во все большей степени определяют себя как группы, целью которых является выражение протеста против дискриминационного обращения и поддержка определенных прав меньшинств. Это также верно в отношении цыганских общин. Однако признание этого факта не должно уменьшать усилий властей, нацеленных на большее понимание и уважение их внутреннего разнообразия.

³⁸ Термины, рекомендуемые к использованию Цыганским союзом Испании: "Roma" как общий термин, "Romañi" как форма родительного падежа женского рода единственного числа в значении "цыганский" или "характеризующий цыганскую общину" и "Roma/gitanos" или "Roma" в отношении испанских цыган. [Примечание к английскому использованию терминов - Пер.]

³⁹ См. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (далее EUMC), *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001*, Vienna, 2002, pp. 23-24.

Цыгане и мусульмане часто воспринимаются как иностранцы в стране проживания⁴⁰, даже если они живут там как граждане в течение нескольких десятков лет или даже веков, как, например, цыгане в Германии и Испании. В итоге политика в отношении меньшинств иногда объединяется с политикой, направленной на борьбу с ксенофобией или предоставление социальной помощи иммигрантам и иностранцам. Например, в Германии вопросы, связанные с дискриминацией или насилием против меньшинств⁴¹, относятся к ведению "комиссий по делам иностранцев". Здесь на федеральном уровне нет специализированного органа, уполномоченного заниматься дискриминацией или насилием против граждан из числа меньшинств и повышением уровня самосознания меньшинства⁴².

Хотя большинство проживающих во Франции мусульман являются гражданами, часть общества продолжает рассматривать как иммигрантов даже магрибских мусульман, четвертое поколение которых проживает во Франции, в отличие от иммигрантов из таких стран, как Италия, Испания и Португалия. Возможно, потому, что мусульмане весьма заметны [по внешним признакам], итальянцы склонны связывать иммиграцию преимущественно с исламом, несмотря на то, что мусульмане на деле не составляют большинства иммигрантов⁴³. В Великобритании после публикации Отчета 1997 года Комиссии по британским мусульманам и исламофобии⁴⁴ появилось официальное признание наличия предрассудков и дискриминации мусульманских общин.

⁴⁰ EUMC отмечал, что "неопределенность в отношении нашей идентичности, нашей принадлежности или наших традиций привела к увеличению боязни "иностранцев" влияний и к соответствующему сопротивлению всему, что кажется "иностранной" и отличным". Заявление Боба Пуркисса, председателя EUMAC, и Беат Винклер, директора EUMAC, по случаю Международного дня борьбы с расовой дискриминацией, 21 марта 2002 года, EUMC Newsletter Issue 11 March 2002, имеется на <http://eumc.eu.int>.

⁴¹ Здесь имеется ссылка к "видимым" меньшинствам, например цыганам.

⁴² В Италии положением цыган, большинство которых (около 70%) являются в Италии историческими жителями, занимается Комиссия по интеграции иностранцев.

⁴³ Христиане составляют наибольшую группу, насчитывая около 800 тысяч человек, что составляет 48% всей иммигрантской общины.

⁴⁴ Commission on British Muslims and Islamophobia, *Islamophobia - a Challenge for Us All*, London: The Runnymede Trust, 1997.

Однако группы из мусульманских общин утверждают, что правительство не спешит трансформировать официальное признание дискриминации, с которой сталкиваются мусульманские общины, в политические инициативы и законодательные меры, заявляя, что правительство было "гораздо на риторике, но не на активные действия"⁴⁵ ("hot on rhetoric but slow on delivery").

Цыгане и мусульмане сталкиваются с предрассудками большинства. Общее негативное восприятие цыганских общин в Германии и Испании крайне распространено. Опрос 1992 года показал, что 64% немцев имеют негативное мнение о цыганах, самый высокий процент среди всех расовых, этнических или религиозных групп⁴⁶. Исследование 2001 года показало, что предубеждения все еще сохраняются⁴⁷. В Испании цыгане рассматриваются как противники интеграции, и их отношения с остальным испанским населением отмечены сегрегацией во всех сферах жизни - "существование без единства".

В недавнем отчете Европейского мониторингового центра против расизма и ксенофобии (European Monitoring Centre Against Racism and Xenophobia, EUMC) отмечалось, что образ ислама в СМИ часто "связан со стереотипными упрощениями" и его изображают религией и идеологией, "совершенно чуждой и противоположной просвещенной светскости Запада"⁴⁸. Лидеры мусульман во Франции, Италии и Великобритании утверждают, что основные СМИ склонны обращаться к одним и тем же источникам информации (по их утверждениям это часто радикальные или экстремистские источники,

⁴⁵ Интервью с организацией G, Лондон, 6 июня 2002 года.

⁴⁶ 17% имели негативное мнение о мусульманах, 14% - об индусах, 12% - о гастарбайтерах, 8% - о чернокожих, 7% - о евреях. Цит. по G. Margalit, *Anti-Gypsyism in the Political Culture of the Federal Republic of Germany: A Parallel with Anti-Semitism?* См. <http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm> (посещение 9 апреля 2002 года).

⁴⁷ Это исследование было частью проекта, финансируемого Европейской Комиссией, для оценки положения цыган в избранных государствах-членах ЕС (Германия, Италия и Испания) и для составления рекомендаций для политики соответствующих правительств. Промежуточный отчет имеется у сотрудников Программы мониторинга вступления в ЕС.

⁴⁸ European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An Overview for Research and Examples of Good Practice in the EU Member States, 1995-2000*, Vienna, February 2002, pp. 252, 262.

которые не считаются их представителями внутри общин мусульман), и что основные СМИ не представляют широкого спектра мнений и способствуют созданию стереотипного мнения о мусульманах как о людях, угрожающих ценностям и культуре обществ, в которых они живут⁴⁹. Согласно одной французской мусульманской организации, "СМИ используют любой инцидент... для раздувания исламофобии и представляют ислам совершенно несовместимым с Республикой"⁵⁰. Подобная практика в СМИ может ненамеренно производить негативный эффект, способствующий укреплению идентичности мусульман на основе разделяемого чувства уязвимости и исключения из общества большинства.

На официальных лицах лежит особая ответственность быть первыми в порицании дискриминационных установок и действий и бороться с предрассудками. Хотя многие помнят об этой ответственности, другие сами делают заявления, ведущие к увеличению нетерпимости и подрывающие базовые европейские ценности. Органы ЕС по мониторингу положения с правами человека должны согласиться на роль "сторожевых псов", осуществляя мониторинг официального дискурса и СМИ, поощряя формирование ответственного дискурса для официальных лиц, недвусмысленно порицая расистские заявления и выражая при необходимости официальное несогласие.

Однако в настоящий момент негативные установки и представления о мусульманах и цыганах продолжают определять поведение по отношению к ним и создают общие условия, в которых применяется законодательство и функционируют [соответствующие] институты.

⁴⁹ См., например, E. Poole, "Framing Islam: An Analysis of Newspaper Coverage of Islam in the British Press" // K. Hafez, ed., *Islam and the West in the Mass Media*, New Jersey: Hampton Press, 2000, p. 162.

⁵⁰ Интервью с директором *Institut Formation Avenir*, 17 мая 2002 года.

3.2 Защита от дискриминации

Не все государства-члены ЕС привели свое законодательство в соответствие со стандартами ЕС в области недискриминации, которые установлены Директивой о расовом равноправии и Директивой о занятости. Более того, оценка положения живущих в Европе мусульман показывает, что даже эти стандарты не достаточно полны; дискриминация на основании религиозной принадлежности рассматривается лишь в Директиве о занятости.

Ни Германия, ни Испания не имеют развитого антидискриминационного законодательства⁵¹. В обеих странах в настоящий момент прилагаются усилия по приведению законодательства в соответствие с Расовой директивой, но пока достигнут минимальный прогресс. Даже в странах, уже имеющих всестороннее антидискриминационное законодательство, все еще есть значительные пробелы [в праве]. Например, французское антидискриминационное законодательство признает и наказывает дискриминацию на основании религии, но косвенную дискриминацию четко не определяет. По мнению одного эксперта, это "подразумевало бы отсылку к [определенным] категориям населения (что запрещено Конституцией Франции⁵²)".

Положение мусульман показывает, что требования самого ЕС не являются исчерпывающими. В Великобритании законодательная и институциональная система для гарантирования защиты от дискриминации по расовому и этническому основанию в основном соответствует Расовой директиве, хотя имеются признаки того, что она не предоставляет адекватной защиты гражданам-мусульманам. Хотя некоторые религиозные группы

⁵¹ Для детального сравнения испанского и германского законодательства и минимальных стандартов, установленных Директивой Совета 2000/43/ЕС, см. главы по Германии и Испании в European Centre for Monitoring Racism and Xenophobia, *Anti-discrimination Legislation in EU Member States*, Vienna, 2002, имеется на <http://www.eumc.eu.int/publications/Article13/index.htm> (посещение 10 октября 2002 года).

⁵² См. D. Borillo, *Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination*, (Французские и европейские правовые инструменты по реализации принципа равенства и недискриминации), note 3, p. 126.

добились защиты от дискриминации постольку, поскольку они также составляют этнические группы (например, бенгальцы и пакистанцы), этой возможности нет у мусульман из стран, в которых мусульмане большинства не составляют. За пределами Северной Ирландии правительственные органы по защите равного обращения действуют в рамках существующего законодательства, которое затрагивает неравенство на основе расового и этнического происхождения, но не неравенство в отношении мусульман или других неэтнических религиозных групп.

Более того, законодательство, если оно необходимо, является лишь первым шагом. Даже в государствах с достаточно развитым антидискриминационным законодательством, таких как Италия и Франция, осведомленность общественности о возможности использования правовых мер незначительна, и мало дел рассматривалось в судах. Судя по всему, осведомленность особенно низка среди иммигрантов и других общин, находящихся в уязвимом положении⁵³. Власти в этих странах приняли ряд мер, направленных на более эффективное применение антидискриминационного законодательства. Например, во Франции суды пытались помочь дискриминационным делам, позволяя использовать собранные путем "проверок"⁵⁴ улики. В Италии и Испании имеется упрощенная процедура подачи жалоб на случаи дискриминации.

В Великобритании антидискриминационное законодательство дополняет обязанность органов власти добиваться путем специальных мер большего равенства возможностей для различных этнических и расовых групп. Это обязательство должно распространяться и на связанные с религией случаи для обеспечения недискриминационного доступа мусульман к общественным услугам⁵⁵. Как признало само британское Правительство,

⁵³ См. I. Schincaglia, *Lo straniero quale vittima del reato (Иностранец как жертва преступления)*, отчет об исследовании, профинансированном CPII, DAS и Бюро президента Совета Министров (Office of the President of the Council of Ministers), 1999.

⁵⁴ Кассационный суд, п. W 01-85.560 F-D. Техника "проверок" была впервые применена организацией SOS Racisme для выявления неоправданного отказа в доступе в ночные клубы и другие общественные места для иностранцев и иммигрантов. SOS Racisme утверждает, что "проверки" могут быть полезным инструментом для борьбы с дискриминацией и в других областях, таких как найм и занятость. См. http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id_Actualite=68 (посещение 26 сентября 2002 года).

⁵⁵ Это уже предусмотрено Законом Северной Ирландии 1998 года (*North Ireland Act*, (NIA), который требует от властей быть внимательными к вопросу об укреплении [принципа] равенства возможностей "между лицами, придерживающимися различных религиозных верований". NIA, s. 75 (1).

"современные местные власти - это те, что находятся в контакте со всеми, кого обслуживают, имеют открытую структуру принятия решений и предоставляют услуги скорее в интересах пользователей, нежели самих себя"⁵⁶.

Необходимо организовать панъевропейский форум для выработки общего базового понимания и объяснения тех форм, которые в теории и на практике должно принимать национальное антидискриминационное законодательство в рамках различных правовых и политических традиций. Статья 13 Договора Европейского Союза предусматривает защиту от дискриминации на основании расового и этнического происхождения, а также религии и верований⁵⁷. Это дает направление для будущих инициатив по расширению [сферы применения] Директивы о расовом равноправии или разработки новых директив для охвата таких областей, как религия и язык. ЕС также должен улучшить свою антидискриминационную систему, призывая государства-члены подписать Протокол № 12 к Европейской Конвенции по правам человека, содержащий гибко выраженный запрет дискриминации, в том числе на основании религии, и призывая присоединиться к самой Конвенции⁵⁸.

Более того, государства-члены через ЕС должны формально установить принцип, что запрет дискриминации должен сопровождаться активными мерами, и действовать в соответствии с этим принципом. Государственные чиновники должны искать возможности для обеспечения доступности общественных услуг на равных условиях, особо учитывая уязвимое положение некоторых групп меньшинств. В этой области должны быть созданы также возможности для обмена информацией о положительной практике между государствами-членами.

⁵⁶ Local Government Association, *Faith and Community*, LGA Publications, London, 2002, p. 3.

⁵⁷ Протокол № 12 к Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод содержит гибкий запрет дискриминации.

⁵⁸ Эта рекомендация была поддержана широким кругом правозащитных НПО, включая *Amnesty International* и *Human Rights Watch*, в их совместном обращении к Конвенту будущего Европы (*Convention on the Future of Europe*).

До того, как государства примут разностороннее законодательство, они должны составить инструкции или кодексы поведения для оказания практической помощи должностным лицам для предотвращения дискриминации при предоставлении государственных услуг.

3.2.1 Отсутствие данных

Размах дискриминации против групп меньшинств во многих государствах-членах ЕС не воспринимается из-за недоступности полной статистики или другой достоверной информации. Как и в странах-кандидатах, отсутствие (недостаток) информации часто объясняется неприкосновенностью личной жизни и защитой личных данных. В то же время отсутствие достаточной информации становится явным препятствием для формулирования эффективной антидискриминационной политики.

Например, в Испании и Германии не имеется на государственном уровне достоверной статистики о положении цыган, так же как о мусульманах во Франции и Италии. Специализированные органы по правам человека призывали власти этот недостаток устранить⁵⁹. Например, CERD отмечал отсутствие официальных социально-экономических данных о цыганском населении Испании, что может плохо сказаться на эффективности политики по улучшению его положения⁶⁰. Расовая директива также рекомендует использование статистических доказательств для выявления случаев дискриминации.

⁵⁹ Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (ECOSOC), Консультативный комитет по выполнению Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств и Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ECRI) делали рекомендации на предмет важности сбора статистических данных как средства для обнаружения и борьбы с дискриминацией.

⁶⁰ CERD, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Spain*, CERD/C/304/Add.8, 28 March 1996.

Испанское и германское правительства заявляют, что правовые акты о сборе в этническом плане деликатной информации делают невозможным систематический сбор данных. На деле испанское законодательство допускает сбор деликатной информации в случае, если респонденты должным образом проинформированы и соблюдаются правовые положения об обработке данных⁶¹. В Германии Федеральный конституционный суд установил, что подобные данные могут собираться, если обеспечена их секретность⁶². Правительство также утверждает, что сбор касающихся этничности данных о положении цыган в любом случае непрактичен, поскольку "для их сбора требуется непропорционально [большие] затраты времени и сил"⁶³.

Более того, в некоторых случаях данные уже собраны на выборочной основе. Например, согласно испанскому Агентству по защите данных, имеется 85 общественных и 60 законно зарегистрированных банков данных, собирающих и обрабатывающих информацию, относящуюся к расе/этническому происхождению субъектов⁶⁴. Также законодательство, регулирующее сбор статистических данных для нужд общины, не содержит никаких ограничений (или они незначительны) для сбора касающейся расы или этнического происхождения информации⁶⁵. Поэтому причиной отсутствия статистической информации об испанских цыганах является скорее отсутствие политической воли, нежели правовые препятствия, что создаст серьезные проблемы для развития целенаправленной политики по решению важных вопросов дискриминации и исключения, с которыми сталкиваются эти люди.

⁶¹ См., например, *Ethnic Monitoring and Data Protection - the European Context*, Central European University Press - INDOК, Budapest, 2001, pp. 200-227.

⁶² Однако суд нашел, что имеющееся законодательство о статистике не предусматривает необходимых гарантий. С 1983 года никаких шагов не было сделано в направлении дополнения законодательства для гарантирования секретности. См. решение Федерального конституционного суда Германии за 1983 год, BVerfGE 65, 1ff.

⁶³ *Comments of the Government of the Federal Republic of Germany to the Opinion of the Advisory Committee on the Report on Implementation of the FCNM in the Federal Republic of Germany*, p. 9. См. <http://www.humanrights.coe/int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Comments.htm> (посещение 10 октября 2002 года).

⁶⁴ "Distribution of files containing sensitive data, registered in the General Register for Data Protection," Catalogue of Files 2000, компакт-диск, выпущенный Агентством по защите данных.

⁶⁵ *Ethnic Monitoring and Data Protection - the European Context*, Central European University Press - INDOК, pp. 212-213.

Поводом для иронии может стать обстоятельство, что многие государства используют отсутствие достоверных данных, касающихся этничности, для отклонения критики своей деятельности, направленной на адекватную защиту групп меньшинств от дискриминации и насилия. Например, Германия отвергла обвинения, что цыганских детей непропорционально много в "спецшколах", заявив: "Не имеется достоверной статистики для того, чтобы предположить более низкое участие этой группы в образовании, ... [хотя] некоторые земли сообщали об отдельных случаях, когда дети цыган имели особо высокое представительство в общеобразовательных специализированных школах"⁶⁶ (выделено авт.). Италия отвергла результаты исследований ECRF, что число расистских актов в Италии выше, чем число уголовных дел на рассмотрении в судах, потому что эти выводы "не опирались в достаточной степени на факты или данные статистики"⁶⁷, хотя подобные данные и не могут быть получены официальным путем.

В Великобритании полная статистика с учетом этничности доказала свою неоценимую пользу при развитии дифференцированной политики по улучшению качества общественных услуг, предлагаемых расовым группам и группам этнических меньшинств. Эта статистика показала, что в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, жилья, предоставления общественных услуг, занятости и уголовной юстиции общины пакистанцев и бенгальцев (подавляющее большинство которых - мусульмане) находятся в особо невыгодном положении, страдают от лишений (*deprivation*) и дискриминации даже в сравнении с другими общинами этнических меньшинств. С учетом этих данных и сообщений о дискриминации представителей мусульман оправданными выглядят [заявления] о необходимости дополнительных исследований и сбора статистических данных о религиозных общинах в Великобритании и других государствах-членах. Поскольку политические решения лежат в основе заведомо важных решений о разделении лиц на категории и о заслуживающих охраны группах, проведение таких исследований даст ясный сигнал, что государства-члены озабочены защитой мусульманских общин наряду с расовыми общинами и общинами этнических меньшинств.

⁶⁶ *Comments of the Government of the Federal Republic of Germany to the Opinion of the Advisory Committee on the Report on Implementation of the FCNM in the Federal Republic of Germany*, p. 13. European

⁶⁷ *Commission against Racism and Intolerance, Second report on Italy*, отчет принят 22 июня 200[1] года и опубликован 23 апреля 2002, p. 30.

Статистическая информация предоставляет хорошие возможности для оценки положения групп меньшинств и улучшения политики, направленной на решение вопроса об их ущемленном положении, *до того*, как это может привести к отчуждению, недовольству или даже конфликту. ЕС должен выделить ресурсы на поиск в тесном сотрудничестве с представителями меньшинств приемлемой методологии для проведения исследований, обеспечивая уважение к частной жизни и защите личных данных. Это также должно подвигнуть государства-члены использовать эти методологии для проведения более полных, по сравнению с нынешними, исследований ситуации меньшинств, находящихся в уязвимом положении.

3.2.2 Дискриминация цыган

Несмотря на почти полное отсутствие достоверных сведений, отчеты EUMAP содержат многочисленные свидетельства очевидцев о том, что цыганские общины в Германии и в Испании во многих сферах находятся в невыгодном положении. Эти свидетельства говорят о необходимости более полного аналитического и статистического исследования.

Как в Центральной и в Восточной Европе, цыганские общины [на Западе] испытывают особые затруднения с равным доступом к **образованию**. Эти затруднения частично объясняются их тяжелыми условиями жизни и бедностью, но значительная маргинализация и дискриминация также играют свою роль. В Германии непропорционально большое число цыганских детей помещается в "специальные" школы для умственно отсталых или имеющих замедленное развитие учащихся, вне зависимости от их интеллектуальных способностей. Выпускники таких школ имеют мало возможностей для продолжения обучения или [получения хорошо] оплачиваемой работы. Хотя уровень поступления в школы детей испанских цыган улучшился после 1980-х гг., серьезную проблему продолжает представлять большой отсев и прогулы, а также то, что лишь немногие испанские цыгане получают высшее образование. Испанские общественные школы все больше "геттоизируются". Также сообщалось о проблемах с доступом в детские сады и некоторые школы.

Германское и испанское правительства соглашаются, что необходимо заниматься проблемой неравенства в сфере образования. Испанское правительство разработало "компенсаторные" образовательные программы для предоставления дополнительной помощи цыганским детям. Однако некоторые лидеры цыган выражают опасения, что подобные инициативы могут усилить сегрегацию в образовании и только в самую последнюю очередь решить эту проблему. К тому же отсутствие центральной координации привело к неравномерной реализации [программ] то в одной автономии, то в другой.

Германское правительство использует передовые "школы развития" ("*promoting schools*") для выравнивая возможностей цыганских детей. По мнению лидеров цыган, многие из этих "возможностей развития" навязываются цыганским детям в произвольном порядке, и некоторые представители школьных властей признают, что "школы развития" - это просто "новое название для старой проблемы"⁶⁸. Некоторые германские земли поддерживают инициативы НПО, направленные на оказание помощи цыганским детям в преодолении трудностей при доступе к образованию. Однако не имелось систематической оценки их эффективности, равно как и оценки примеров положительной практики с тем, чтобы делиться и обмениваться подобным опытом. Также в отношении успешных инициатив не проводится полноценной политики обеспечения адекватной и долговременной финансовой поддержкой.

Имеются значительные препятствия для легального **трудоустройства** цыган. Кроме неудобств, связанных с общим низким уровнем образования и подготовки, они сталкиваются с сильными предрассудками при найме на работу. Многие цыганские семьи комбинируют легальное и нелегальное трудоустройство, оставаясь на работе, которую остальное население считает нежелательной, например, уличная торговля, сбор мусора или сезонные работы. Хотя систематического исследования по вопросу не проводилось, лидеры цыган и организации по защите прав человека в Германии и Испании соглашаются в том, что дискриминация цыган на рынке труда

⁶⁸ Круглый стол Института открытого общества (OSI), Гамбург, апрель 2002 года.

является каждодневной реальностью. Службы занятости в Испании сообщают, что многие компании открыто отказываются нанимать цыган. По словам представителя одной из специальных программ занятости для цыган, "в пяти случаях из десяти работодатель говорил мне прямо, что цыган они не хотят"⁶⁹. Ни в Германии, ни в Испании жалобы на дискриминацию не попадают в суды, и в обеих странах очень незначительная судебная практика по данному вопросу.

Ответ Правительства на связанные с занятостью испанских цыган вопросы содержал клише и общие места об отсутствии навыков и о различиях в отношении к труду у цыган. Мало внимания уделено роли, которую играет расовая дискриминация. В итоге практически не был сформулирован касающийся стратегической политики ответ на реалии дискриминации. Ободряет разработка поддерживаемой ЕС программы "Вступающий" ("*Acceder*"), которая впервые включила общину цыган в качестве целевой группы для оперативных программ Европейского социального фонда (*European Social Fund*).

Власти некоторых германских земель предприняли попытки снизить высокий уровень безработицы среди цыган посредством различных проектов по созданию рабочих мест. Однако эффективность этих проектов была ограничена. Как и в сфере образования, не проводилось широкомасштабной оценки успешности проектов по созданию рабочих мест для обмена опытом с целью выявления примеров положительной практики. Это позволило бы систематически принимать меры для улучшения неблагоприятного положения цыган на рынке труда.

Большинство цыган живут в **жилищах**, не отвечающих имеющимся стандартам, часто в сегрегированных лачужных городках (в Испании) или поселениях (в Германии) на окраинах городских центров с минимальной инфраструктурой и зачастую в условиях, опасных для **здоровья**.

⁶⁹ Интервью с цыганкой, работающей в службе занятости, которая просила сохранить ее анонимность, декабрь 2001 года.

О дискриминации при доступе к общественному или частному жилью, равно как и к другим **товарам и услугам**, сообщалось и в Германии, и в Испании. В центре Мадрида и в других крупных городах Испании часто встречаются объявления о сдаче жилья, в которых значится: "кроме иностранцев", "кроме арабов", "кроме цыган" или "людей с Востока". Недавние опросы продемонстрировали сохраняющуюся поддержку сегрегации: многие нецыгане утверждают, что цыгане "должны жить отдельно", им "не должно предоставляться жилье в нашем округе" или они "должны быть высланы из страны"⁷⁰. В ходе исследования 1994 года около 68% немцев заявило, что они не хотят видеть цыган среди своих соседей⁷¹.

Германское правительство признало необходимость и подтвердило намерение улучшить условия жизни цыган и способствовать их интеграции в общество. В некоторых землях были успешно начаты проекты по переселению⁷². Представители немецких цыган подчеркивали, что в наиболее успешных проектах они непосредственно вовлечены в процесс принятия решений, и высказывались за превращение проектов "по конкретному случаю" в более широкую и всеобъемлющую правительственную жилищную политику, направленную на решение распространенной проблемы сегрегации.

В Испании были попытки в 1980-е и 1990-е гг. уничтожить сегрегированные лачужные городки путем переселения цыган во "временное" жилье, состоящее из примитивных (иногда ниже [имеющихся] стандартов) зданий, часто на окраинах городских центров, что рассматривалось как промежуточный этап полной интеграции в смешанном соседском окружении. Хотя проводники данной политики мало занимались проблемами маргинализации и сегрегации, в краткосрочной перспективе переселение тысяч семей из лачуг в квартиры с водой, электричеством и санузлами представляло собой безусловное улучшение.

⁷⁰ Цитата из Т.Ч.Буэзаса в А. Piquero, "Received Worse than People from Maghreb," *G. El Comercio*, 10 апреля 2000 года.

⁷¹ Приведено в D. Strauss, "Anti-Gypsyism in German Society and Literature" // S. Tebbutt, ed., *Sinti and Roma: Gypsies in German-Speaking Society and Literature*, Berghahn Books, Oxford, 1998, p. 89.

⁷² См. P. Widmann, *An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik (На окраинах городов. Цыгане и ениши в коммунальной политике Германии)*, Metropol, Berlin, 2001.

Однако переселение не мыслилось и не реализовывалось как часть долговременной политики, и ни один центральный орган не координировал его осуществление. Хотя благодаря этому местные власти могли более гибко и по своему усмотрению проводить политику, отвечающую местным условиям, это также означало, что [усилия] по оценке или (в том числе координированному) обмену положительным и отрицательным опытом между коммунарами были незначительными. Решения, первоначально принятые для выхода из кризисной ситуации, рискуют стать постоянными: по состоянию на август 2002 года тысячи цыган живут во временных жилищах, причем до сих пор неизвестно, когда закончится переходный период.

В Германии и Испании лидеры цыган заявляют, что провал попытки значительно улучшить положение с жильем является прямым следствием того, что государственные власти не сумели гарантировать свое активное участие в выработке и применении программы. Более того, имеется тенденция перекладывать ответственность за решения жилищных проблем на НПО, которые, особенно при отсутствии разработанной государственной политики, не имеют необходимых полномочий и навыков, чтобы заниматься этими вопросами систематически и эффективно.

Ни в Германии, ни в Испании не имеется статистики или исследований о состоянии здоровья в цыганских общинах. Однако собранные на региональном или местном уровне данные и многочисленные свидетельства очевидцев из обеих стран заставляют предположить, что продолжительность жизни цыган ниже, они больше подвержены болезням и недомоганиям и по сравнению с большинством имеют больше трудностей при доступе к услугам здравоохранения⁷³. В Германии и Испании цыгане заявляют, что медицинский персонал часто равнодушен к их отличным культурным традициям и установкам, которые являются причиной недостаточного использования первоначальных или носящих предупреждающий характер медицинских услуг и чрезмерного доверия к службе "скорой помощи". В Германии также сохраняется недоверие к учреждениям здравоохранения, берущее истоки в медицинских экспериментах над цыганами при нацистах.

⁷³ См., например, J. F. Gamella, *The Roma Population in Andalusia*, Junta de Andalusia, Sevilla, 1996, p. 171.

Прямым следствием почти полного отсутствия информации в этой области является отсутствие специальных правительственных программ или политики в обеих странах, которые занимались бы постоянными и серьезными проблемами со здоровьем в цыганских общинах. На первом этапе необходимо пытаться систематически заниматься вопросом о давней подозрительности и недоверии к здравоохранению среди цыганских общин. Проекты посредников здоровья (*health mediator projects*), применяемые в ряде стран Центральной и Восточной Европы, включая Румынию, могут дать пример для подражания. В Испании государственная поддержка программ здоровья для цыган сфокусирована на СПИДе, злоупотреблении различными веществами и нарушениях психики. Этот подбор лидеры цыган критиковали как негодный и предвзятый.

Наиболее бедственным проявлением дискриминационного отношения является, конечно, **насилие на расовой почве**, масштаб которого растет и в Германии, и в Испании. Эффект такого насилия усиливается постоянными и частными заявлениями о дискриминации в **системе уголовной юстиции**, включая дурное и нежелательное обращение (*harassment*) со стороны работников правоохранительных органов. Несмотря на серьезность подобных заявлений, которые были сделаны несколькими международными мониторинговыми организациями в отношении обеих стран, германское законодательство не предусматривает ужесточение наказаний за преступления, совершенные по расовым мотивам, или за преступления, совершенные по этим мотивам сотрудниками правоохранительных органов. Более того, предоставление правовой помощи зависит от вероятности положительного результата. Хотя в Испании Уголовный Кодекс запрещает разжигание расовой дискриминации, ненависти или насилия и ужесточает наказание за преступления по расистским мотивам, на практике эти положения применялись исключительно редко.

3.2.3 Дискриминация мусульман

Как уже отмечалось, зачастую трудно определить размах дискриминации против мусульман, поскольку мало информации собиралось с использованием религии как индикатора. Однако здесь может оказаться полезным опыт мусульман в Великобритании. Многие британские мусульмане прибыли как рабочие-иммигранты несколько поколений назад. Несколько десятилетий спустя, уже после сбора обширной статистики о расе и этничности, которая указывала на более уязвимое положение исповедующих преимущественно ислам бенгальцев и пакистанцев и тем самым свидетельствовала о религиозной дискриминации, все более ясной стала необходимость целевой политики в данной области. Сбор различной информации о положении мусульманских общин в Великобритании и других странах ЕС позволит инициаторам соответствующей политики в этих странах быстро выработать эффективные меры двусторонней интеграции до возникновения проблемы.

Примеры сегрегации мусульманских детей в **образовании** отмечались в некоторых больших и малых городах Великобритании и рассматривались как один из главных факторов, способствовавших началу серьезных беспорядков в Брадфорде, Бардли и Олдеме летом 2001 года⁷⁴. Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (*European Commission against Racism and Intolerance, ECRI*) также выражала озабоченность по поводу отделения детей иностранцев или лиц с эмигрантским прошлым на специальных образовательных курсах и в определенных районах и школах Франции⁷⁵.

⁷⁴ *Report of the Ministerial Group on Public Order and Community Cohesion, Building Cohesive Communities*, London: Home Office, 2001; *Report of the Independent Review Team chaired by Ted Cantle Community Cohesion*, London: Home Office, 2001.

⁷⁵ См. *European Commission against Racism and Intolerance, Second report on France*, отчет принят 10 декабря 1999 года, опубликован 27 июня 2000 года, paras. 21-22; 44. Правительство Франции признало, что "имеется непропорциональное представительство находящихся в невыгодном положении категорий населения", но выступало против использования ECRI термина "сепарация".

По-прежнему мало детей-иммигрантов обучаются в образовательной системе Италии, но уже появляются примеры их меньшей посещаемости и успеваемости и большего среди них отсева. Эту проблему правительство пытается решить путем найма "посредников по культуре" и "языковых посредников" для оказания учителям помощи в работе с большим числом иностранных учащихся⁷⁶. "Языковой посредник" - это обычно взрослый той же национальности (гражданства), что и иностранный студент, задачей которого является оказание помощи в адаптации к школе и в облегчении связей между школой и семьей. "Посредники по культуре" помогают учителям в содержащихся за общественный счет классах грамотности и интеграции для взрослых иностранцев⁷⁷.

Однако не имеется дифференцированной информации, чтобы узнать о положении именно детей-мусульман во Франции или Италии. В свете этнической статистики в Великобритании, согласно которой учащиеся из пакистанской и сенегальской общин хуже успевают на всех уровнях обязательного обучения, сбор подобной информации может быть желательным для выработки эффективной образовательной политики.

Британские и французские мусульмане также сообщают о неравном обращении как результате образовательной политики и практики, во многом равнодушной к их происхождению и культуре⁷⁸. Например, во Франции важной функцией общественных образовательных учреждений считается передача ценностей Республики, включая светскость (*laïcité*),

⁷⁶ *Programmatic Document regarding state policy towards immigration and foreigners in the territory of the state, on the basis of Art. 3 of Law 1998/40: 2001-2003*, p. 50.

⁷⁷ Эти классы работают в специально открытых *Centri Territoriali Permanenti* (Постоянные открытые центры) для образования и подготовки взрослых иммигрантов. Центры основаны и получают государственное финансирование на основании О.М. 455/97.

⁷⁸ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, Home Office, London, 2001, pp. 23-36.

что привело к трениям, когда учащиеся мусульмане отстаивали свое право носить платки. Это вскрыло трудности, связанные с совмещением культурных [ценностей] мусульман и требований *laïcité* и других республиканских ценностей, которые во многом соответствуют ценностям большинства. Подобные трудности возникают везде, где культурные представления группы меньшинства отличаются от тех, что разделяет большинство.

Исследования Министерства внутренних дел Великобритании показывают, что по сравнению с другими религиозными общинами мусульмане сообщают о наиболее резких проявлениях неравного обращения в сфере **занятости**⁷⁹. Более того, статистика этничности демонстрирует, что по сравнению с другими группами этнических меньшинств пакистанские и бенгальские мусульмане имеют более низкий уровень экономической активности и занятости и более высокий уровень безработицы⁸⁰. Хотя во Франции не имеется детальной статистики о дискриминации определенных этнических или религиозных групп, французские агентства временного трудоустройства сообщают о специальных запросах со стороны компаний не присылать рабочих-мусульман. На деле французские мусульмане сообщают о дискриминации при найме и на рабочем месте чаще, чем в любой другой области, хотя официальных жалоб подавалось мало. Не имеется данных, доказывающих особо невыгодное положение мусульман в Италии по сравнению с другими иммигрантами, большинство которых работает разнорабочими или сезонными рабочими, либо вообще нелегально, часто без достаточного доступа к социальному обеспечению.

Директива о занятости требует от государств-членов особо и четко запретить прямую и косвенную религиозную дискриминацию в сфере занятости. Тем самым она заставит работодателей анализировать свои решения о найме в зависимости от религиозной принадлежности для обеспечения того, чтобы политика, практика, правила или критерии даже неумышленно

⁷⁹ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, Home Office, London, 2001, pp. 37-50.

⁸⁰ Performance and Innovation Unit, *Improving labour market achievements for ethnic minorities in British Society*, Cabinet Office, London, 2001, p. 40.

не ставили бы в невыгодное положение мусульман или работников, исповедующих другую веру. Директива также требует принятия мер по обеспечению ее эффективного выполнения через распространение информации, социальный диалог и диалог с неправительственными организациями⁸¹. Законодательство должно быть дополнено практическими инструкциями, чтобы уведомить искателей работы, работодателей и широкую общественность об их правах и обязанностях.

В целом иммигранты сталкиваются с широко распространенной дискриминацией при доступе к общественному и частному **жилью** и другим товарам и услугам. В Великобритании статистика этничности показывает, что мусульманские общины пакистанцев и бенгальцев находятся в особо невыгодном положении. Хотя проводилось мало исследований положения конкретно мусульман, во Франции некоторые из них показали, что дискриминация на основании расы и этнического происхождения является обычным делом в особенности при просмотре и отборе заявлений [на аренду] субсидируемого общественного жилья⁸², а также на рынке жилищного найма. Во Франции и Италии сообщалось о чиновниках, занимающихся общественным жильем, которые по заведенному порядку распределяли общественное жилье, дискриминируя заявителей, в отношении которых предполагалось их иностранное происхождение⁸³. В Италии такая практика по крайней мере единожды была удачно оспорена в суде, но осведомленность о правовых возможностях среди меньшинств остается низкой. Полученная в ходе недавних исследований статистика показывает, что доступность общественного жилья для иммигрантов весьма незначительна по сравнению с гражданами Италии и ЕС⁸⁴. Более того, доступное жилье часто бывает худшего качества⁸⁵.

⁸¹ EU Framework Employment Directive, Arts. 12-14.

⁸² Записка GELD о социальном жилье, Note 3, 10 мая 2001 года, *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social (Дискриминация по расовому и этническому признаку при доступе к социальному жилью)* под руководством Патрика Симона (далее GELD, Note 3). См. <http://www.sos-racisme.org/presse/notegeld.htm> (посещение 25 сентября 2002 года).

⁸³ Суд Милана, 20 марта 2002 года, Доктор Паола Гандолфи в деле Эль Хуссейн, Эль Муден и Зерай против Коммуны Милана, не опубликовано. Имеется у EUMAP.

⁸⁴ См. Rete d'urgenza contro il razzismo, *Годовой отчет 2000*, стр. 16-21, на <http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip> (посещение 18 сентября 2002 года).

⁸⁵ См. Rete d'urgenza contro il razzismo, *Годовой отчет 2000*, стр. 8-36, на <http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip> (посещение 18 сентября 2002 года).

Отсутствие со стороны предоставляющих общественные услуги [лиц/учреждений] учета мнений групп мусульманских меньшинств является для последних общим и главным поводом для выражения озабоченности в Великобритании. Отсутствие информации и статистики об опыте мусульман представляет собой значительное препятствие для выработки политики и обеспечения должного предоставления услуг британским, французским и итальянским мусульманским общинам.

Немного исследований имеется об особом отношении к пациентам-мусульманам во французской общественной системе **здравоохранения**, включая общественные больницы, хотя свидетельства очевидцев заставляют предположить, что мусульмане часто сталкиваются с отсутствием понимания и уважения их отличающейся культурной и религиозной практики при доступе к услугам в сфере здравоохранения. Документированные различия в состоянии **здоровья** разных групп меньшинств заставляют предположить, что предоставляющие услуги в сфере здравоохранения [лица/учреждения] далеки от общин меньшинств и не могут удовлетворить их потребности⁸⁶. 3/4 мусульманских организаций в ходе проводимого британским МВД исследования сообщили о неравном обращении со стороны медицинского персонала и служб социальных услуг⁸⁷.

С учетом склонности населения государств-членов ассоциировать мусульман с "иностранцами" элементами в их обществах и видеть ислам монолитным (см. выше), события 11 сентября 2001 года привели к еще большей ассоциации ислама с терроризмом и фундаментализмом. После 11 сентября 2001 года во многих странах ЕС,

⁸⁶ Social Exclusion Unit, *Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal*, London: Cabinet Office, 2000, para. 2.39. Здесь приводится пример услуг по обеспечению сексуального здоровья, когда не учитываются потребности общин меньшинств.

⁸⁷ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, Home Office, London, 2001, p. 72.

включая Италию и Великобританию, резко выросло число случаев нежелательного поведения (*harassment*) и **насилия** в отношении мусульман и тех, кого считали мусульманами⁸⁸. Хотя число расистских актов во Франции в целом уменьшилось в 2001 году⁸⁹, многие из тех, что имели место, были связаны с 11 сентября.

Согласно мнению мусульманских лидеров Великобритании и Франции, внутри мусульманских общин крепнет убеждение, что их остраивают, опрашивают и обыскивают не на основании улик и разумного подозрения, но из-за "схожести с мусульманами". Исследования **системы уголовной юстиции** в Великобритании показали различия в приговорах и тюремных сроках между чернокожими и белыми людьми⁹⁰. Признаки неравенства имеются и во французской системе юстиции. Хотя информация систематически не собиралась и невозможно выделить религиозные мотивы, имеются примеры дискриминации и при вынесении наказаний. За одинаковые преступления лица с (предполагаемым) нефранцузским этническим происхождением получают более длительные сроки заключения⁹¹. Правоохранительные органы должны наладить хорошие отношения с мусульманскими общинами, что послужит снижению уровня недоверия и подозрительности, а также в качестве положительного побочного эффекта окажет полиции помощь в борьбе с преступностью и сборе информации.

В ответ на связанное с 11 сентября насилие в Великобритании было принято законодательство, которое выделило в отдельные правонарушения акты насилия по религиозным мотивам⁹². Расистские и религиозные

⁸⁸ C. Allen, J.S. Nielson, *Summary Report on Islamophobia in the EU after September 11 2001*, Vienna: European Centre on Racism and Xenophobia, May 2002, pp. 23, 28-29; Islamic Human Rights Commission, *UK Today: The Anti-Muslim Backlash in the Wake of 11th September 2001*, Islamic Human Rights Commission, London, 2001.

⁸⁹ В 2001 году было отмечено 67 расистских актов, по сравнению со 146 в 2000 году. Отчет CNCDH 2001 года, опубликован в марте 2002 года.

⁹⁰ The Runnymede Trust Commission the Future of Multi-Ethnic Britain, *The Future of Multi-ethnic Britain - The Parekh Report*, Profile Books, London, 2000, p. 130.

⁹¹ Дискуссия с Ханифа Шерифи, см. Hanifa Chérifi, "Les musulmans victimes de discriminations. Une inégalité entre les religions" ("Мусульмане-жертвы дискриминации. Неравенство между религиями") // J.-M. Blier, S. de Royer, *Discriminations raciales, pour en finir*, 2001, Paris, éditions Jacob-Duvernet, p. 62.

⁹² *Crime and Disorder Act 1998*, s. 28-32 дополненный *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, s. 39.

мотивы стали также отягчающим вину обстоятельством при назначении наказания за все правонарушения⁹³. Во Франции и Италии сообщается о том, что арабские, мусульманские и иммигрантские общины оказались подверженными насилию, и что трудно выделить религиозные мотивы⁹⁴. Однако во Франции насилие на расистской почве довольно часто имеет религиозный аспект. Культовые здания (включая мечети и синагоги) часто становятся объектами нападений, забрасываются камнями, подвергаются полному или частичному разрушению. Для решения вопросов, связанных с преступлениями из-за "религиозной" ненависти, сотрудники правоохранительных органов нуждаются в обучении. Необходимо также начать [соответствующий] мониторинг и мероприятия во всех государствах-членах.

3.3 Права меньшинств

3.3.1 Признание

Многие государства-члены приняли ограничительные определения "меньшинства", тем самым создавая иерархию защиты прав различных групп. Например, в Италии права меньшинств в полном объеме гарантированы традиционным группам меньшинств, таким как французское, немецкое и словенское. Исключены мусульмане и цыгане⁹⁵, которые, видимо, являются наиболее уязвимыми группами. Испанские цыгане не признаны в качестве *pueblo* (государственно-образующего народа (*constituent people*) Испании), и потому отношение к ним в различных сферах экономической, политической и социальной жизни менее благоприятное, нежели к другим группам меньшинств.

⁹³ *Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000*, s. 153 дополненный *Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*, s. 39.

⁹⁴ См. недавние рекомендации ECRI, направленные против нападений на мусульман в Европе после 11 сентября на http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/Themes_files/Combating_racism/e_ECRI_Rec5.asp#TopOfPage (посещение 18 сентября 2002 года).

⁹⁵ Однако почти полное отсутствие данных в Италии затрудняет проведение различий между трудностями, которые испытывают мусульмане, и проблемами иммигрантов в целом. См. раздел 3.2.1.

В Германии цыгане, но не мусульмане признаны как группа меньшинств вместе с датчанами, фризами и сорбами. В Великобритании правительство приняло включающее (*inclusive*) определение меньшинства⁹⁶, которое, однако, не предоставляет доступа к правам меньшинств для мусульман и членов других религиозных общин. Во Франции концепция меньшинств считается неуместной. Существование меньшинств считается угрозой для модели Республики, целью которой является обеспечение равного обращения для всех. Хотя представители французских мусульман не оспаривают эту модель, между ними возникает консенсус, что к ним как к группе относятся иначе, чем к другим религиозным меньшинствам⁹⁷.

В интересах последовательности во внутренних делах от ЕС как от органа, ясно выступающего за уважение и защиту прав меньшинств в отношении третьих стран и установившего это в качестве требования для новых членов, требуется уделять внимание выработке общего определения меньшинства в контексте ЕС и побуждать государства-члены к соответствующему оформлению законодательства и к политике по защите прав меньшинств. Такое определение должно подвергаться регулярному пересмотру и оценке, чтобы учитывать и согласовывать его с появлением новых групп меньшинств.

3.3.2 Вопросы гражданства

Большинство живущих в Великобритании мусульман являются гражданами, многие во втором или в третьем поколении. Напротив, большое число живущих во Франции мусульман стали гражданами только в последнее десятилетие или являются негражданами. Большинство мусульман, живущих в Италии, гражданства не имеют. И "новые меньшинства", и неграждане исключены из системы защиты прав меньшинств.

⁹⁶ См. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on the United Kingdom*, Strasbourg, 2001, para. 14.

⁹⁷ Круглый стол Института открытого общества (OSI), Париж, июль 2002 года.

По ряду причин положение неграждан особенно уязвимо: они склонны соглашаться на нелегальную работу без правил и защиты; они часто сегрегированы в дешевых, низкосортных жилых районах и на окраинах; они сталкиваются с дискриминацией и насилием, с неопределенным правовым статусом и малой информированностью о своих законных правах; многие чувствуют скорее страх, чем доверие к сотрудникам правоохранительных органов и другим чиновникам. Права и обязанности неграждан обычно регулируются особыми правовыми актами (т.е. не теми, которыми регламентирована защита прав меньшинств). Подробное изучение данного вопроса не является целью настоящих отчетов⁹⁸. Однако широко признана необходимость гарантировать всем, вне зависимости от гражданства, основные права человека и их защиту. В некоторых странах, например, в Италии в ответ на нахождение в стране большого числа неграждан было принято специальное законодательство, призванное подчеркнуть, что к числу этих основных прав и процедур их охраны относится защита от дискриминации и насилия⁹⁹.

Все большее признание получает тот факт, что иммигранты-мусульмане (включая "временных работников", беженцев и рабочих-мигрантов) останутся в Европе, и более того, экономики Европы все больше зависят от иммигрантской рабочей силы. Их различные культурные и религиозные традиции, языки и ценности уже изменяют облик и характер многих государств-членов ЕС, таких как Италия и Испания, которые до недавнего времени были относительно однородными.

⁹⁸ Отчеты ЕУМАР сфокусированы на правах цыган, которые являются гражданами Германии и Испании. Однако необходимо отметить, что в этих и других государствах-членах ЕС имеется также большое число цыган, которые просят там убежище или являются беженцами.

⁹⁹ *Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Законодательный декрет (закон) от 25 июля 1998 года. Единый текст с положениями, касающимися порядка иммиграции, и нормами о статусе иностранца.) (Далее Закон 286/1998).* Однако Закон 286/1998 был дополнен 11 июля 2002 года рядом важных и противоречивых поправок, включая требование дактилоскопии всех иммигрантов, ходатайствующих о виде на жительство (это требование сейчас распространено также на граждан), сокращение сроков видов на жительство с 3 до 2 лет, ужесточение требований при воссоединении семей с тем, чтобы исключить детей старше 18 лет, и увязка потери работы с прекращением действия вида на жительство.

Многие государства-члены признали, что гражданство является важным этапом в процессе интеграции, и предприняли шаги для облегчения процесса интеграции для рабочих-иммигрантов и их семей. Большое число французских мусульман приобрело гражданство в последнее десятилетие, и подобный скачок в числе мусульманских граждан можно ожидать в Италии. Поскольку все больше и больше мусульман становятся гражданами, вероятно увеличение требований относительно традиционных прав меньшинств, касающихся образования, языка, СМИ и в особенности политического участия.

Трансформация государств-членов ЕС в мультикультурные и мультиконфессиональные общества бросает вызов имеющемуся правовому регулированию в сфере защиты прав меньшинств. Интеграция должна быть двусторонним процессом, предусматривающим не только адаптацию новых групп к европейскому культурному и социальному окружению, но и гарантии равного обращения и защиты от дискриминации, а также уважение к отличающейся идентичности. Возрастающая сложность интеграционной политики принесет пользу другим маргинальным группам, таким как цыгане, чья культура, язык и история недооценивались и отвергались на протяжении столетий¹⁰⁰.

Хотя к компетенции государства, безусловно, относится решение о том, какие группы и когда получают признание, ЕС должен поощрять государства-члены принимать более широкие и включающие определения "меньшинства", предоставляющие права меньшинств также нетрадиционным группам. Он также должен постараться уточнить минимальные стандарты равного обращения по отношению к группам, которые не подпадают под принятые определения. Государства-члены должны принять и меры, направленные на облегчение для неграждан доступа к гражданству.

¹⁰⁰ Так, именно из-за прежнего (ныне отмененного) законодательства, запрещающего цыганские обычаи, одежду и язык, *Caló* практически утерян.

3.3.3 Вопросы прав меньшинств: цыгане

Цыганские общины в Германии и Испании получили весьма незначительную поддержку со стороны государства для защиты и развития их отличительной культурной и языковой идентичности. В некоторых областях государственная политика ограничивала расширение прав меньшинств для цыган. В особенности по сравнению с хорошим отношением к некоторым другим группам меньшинств менее благоприятное отношение к цыганам представляет собой форму дискриминации.

Например, в то время как языки многочисленных групп меньшинств признаны и все больше используются в публичной сфере, *Caló*, язык испанских цыган, нигде в Испании официально не признан. Он также не признан государством, как подпадающий под защиту Европейской Хартии для региональных языков или языков меньшинств¹⁰¹ (CRML). Хотя очень мало цыган говорит на *Caló* как на родном языке, он играет чрезвычайно важную роль символа этнического единства. В политическом смысле признание языка важно для признания идентичности меньшинства, что является ключом к признанию политических прав группы¹⁰². Поэтому выживание *Caló* имеет большое значение для цыганской общины, и ее лидеры неоднократно просили правительственной помощи для его развития, изучения и использования¹⁰³. Кроме прочего, с учетом преследования в прошлом цыган за использование *Caló*¹⁰⁴, государству следовало бы признать прошлые несправедливости путем удовлетворения этих просьб.

¹⁰¹ Council of Europe, *List of Declarations Made with Respect to Treaty no. 148, European Charter for Regional or Minority Languages, Complete chronology on 18 May 2002*. Испания признала в качестве региональных языков и языков меньшинств официальные языки согласно Статуту Автономии в Стране Басков, Каталонии, Галисии, Валенсии, Наваре и на Балеарских островах, которые защищены согласно Статутам Автономии на территориях их традиционного использования и рассматриваются ими как региональные языки или языки меньшинств.

¹⁰² I. Álvarez Dorronsoro, "Interview with Teresa San Román: Change and Continuity of the Romani identity," *Revista Hika 111*, имеется на http://www.hika.net/revista/zenb111/Ha_a_Teresa.html (посещение 20 августа 2002 года).

¹⁰³ *Manifesto for the Constitution of Platform for the Statute of the Roma Nation - Romipen*, Toledo, 12 February 2000, para. 14, см. на <http://www.cenfor.com/romipen/manifiesto.htm> (посещение 20 августа 2002 года).

¹⁰⁴ См. А. Г. Alfaro, «The Great Gypsy Roundup», Editorial *Presencia Gitana*, 1995.

По состоянию на август 2002 года Гессен остается единственной землей в Германии, которая приняла для применения все 35 пунктов части III CRML, хотя цыганский язык "используется в большинстве земель Федеральной Республики Германии"¹⁰⁵. Если же говорить о праве использовать цыганский язык в контактах с властями, то Правительство утверждает, что поскольку цыгане "стали двуязычными, владея цыганским и немецким, и поскольку они обычно владеют обоими языками, не наблюдалось насущной необходимости для использования цыганского языка в контактах с администрацией"¹⁰⁶. Лидеры цыган утверждают, что на практике отсутствие защиты дозволается [только] в отношении цыганского языка¹⁰⁷ (*Romanes*).

И в Германии и в Испании доминирует подход, что преподавать цыганский язык следует в "компенсаторных" классах и "классах выравнивания" (см. раздел 3.[2].2¹⁰⁸). В таком контексте цыганская идентичность и культура рассматриваются учителями скорее как проблема, которую надо преодолеть, нежели как требующее сохранения благо. Хотя испанские учительские ассоциации и цыганские НПО неоднократно просили о включении в университетские программы для учителей, психологов, работников суда и социальных работников специальных курсов по истории и культуре испанских этнических групп и по межкультурному общению и обучению, эти рекомендации никогда не учитывались. Какая-то информация по данному вопросу была опубликована и распространена в ряде немецких земель. Однако лидеры цыган утверждают, что пока школьная программа не предоставляет адекватной информации об их истории и культуре и об их жертвах во времена Холокоста.

¹⁰⁵ Report submitted by the German Government to the Advisory Committee on Implementation of the Framework Convention on National Minorities, 1999, pp. 10-11 (далее *German State FCNM Report*). Несколько других государств также присоединились к части II CRML.

¹⁰⁶ *German State FCNM Report*, p. 79.

¹⁰⁷ *Sorge um Sprache: Sinti und Roma fordern Schutz des 'Romanes'* (Обеспокоенность по поводу языка: цыгане усиливают защиту "Romanes"), *Wiesbadener Tagblatt*, 28 July 2001.

¹⁰⁸ Х.Д.Сантьяго, дополнение, опубликованное в Working Documents 43, "Debate on Romani People," p. 69.

Большинство связанных с образованием и культурой вопросов находится в ведении отдельных германских земель. За исключением Гамбурга, ни одна германская земля в настоящий момент не обеспечивает изучение *Romanes* в рамках общественной школьной системы на том основании, что подобного обучения "не хотят дети немецких цыган"¹⁰⁹. По утверждению Правительства большинство цыган¹¹⁰ не поддерживает развитие письменного *Romanes* и выступает против изучения и обучения на нем лицами со стороны¹¹¹. Однако это утверждение не базируется на широкой оценке мнений цыганских общин по всей Германии, но только на мнении организаций, признанных правительством в качестве официальных представителей цыганской общины¹¹².

И в Германии и в Испании цыгане мало представлены в администрации и в правительственных учреждениях по защите прав меньшинств. В обеих странах различные цыганские общины официально представлены лишь одной или несколькими организациями, которые получают большую часть правительственного финансирования. Хотя в рамках подобного подхода у правительств имеется готовая сторона для переговоров и надежный партнер для выполнения различных проектов, такое положение не способствует развитию независимых взглядов и критики со стороны цыган и служит скорее раздуванию конфликта, нежели кооперации между различными цыганскими организациями¹¹³.

¹⁰⁹ *German State FCNM Report*, p. 112.

¹¹⁰ В германском отчете о выполнении Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств признается, что некоторые цыганские организации придерживаются иного мнения и "выступают за скорейшее включение цыганского языка в школьное образование и желают поддержать меры (подобные тем, что предпринимаются в соседних Европейских странах), направленные на развитие письменности на этом языке", но отмечается, что Правительство решило сообразно воле большинства цыган, которые по сообщениям настаивают "на культивировании своего языка исключительно в кругу семьи и внутри семейных кланов". *German State FCNM Report*, p. 96.

¹¹¹ *German State FCNM Report*, p. 86

¹¹² Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств отмечал в отношении финансируемых государством НПО (в Испании), что от представителей НПО "не следует ожидать совершенно незаинтересованного совета", если это может затронуть их собственное финансирование. OSCE High Commissioner on National Minorities *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, 2001, p. 145.

¹¹³ В то же время отсутствие единства среди цыганских организаций зачастую считается главной причиной малой результативности усилий государства по улучшению ситуации. См., например, *The State and the Gypsies, interim report on the policy research project of the European Migration Centre*, Berlin, November 2001 (Имеется у EUMAP).

В Испании это означало, что основная правительственная политика властей по улучшению положения цыган приняла характер программы социальной помощи, а не стратегического плана по защите и увеличению прав и повышению уровня самосознания цыганского меньшинства.

Правительства должны разработать более включающие (*inclusive*) механизмы для обеспечения равных возможностей цыган по сравнению с другими признанными группами меньшинств, включая право на развитие и изучение их языка. Они также должны выработать более сложные механизмы для обеспечения их возможностей полного участия в общественной жизни, включая активное участие в выработке создаваемых для их блага программ и политики, а также в руководстве реализации и оценке этих программ и политики.

3.3.4 Вопросы прав меньшинств: мусульмане

По [официальному] определению мусульмане во многом не подпадают под действие законодательства о защите прав меньшинств во Франции, Италии и Великобритании (см. раздел 3.3.1). Большинство даже формально нейтральных и светских институтов зачастую неявно (а иногда и явно) оказывают предпочтение культуре и религии большинства. Например, Рождество и Пасха признаны государственными праздниками. Религиозные символы и ритуалы часто используются во время официальных государственных церемоний. Школьная программа информирует о христианских традициях и истории (даже в школах, где мало, или даже вообще нет христиан¹¹⁴). Однако все три правительства формально восприняли ценность мультикультурализма и разнообразия и сделали попытку заняться религиозными и культурными запросами мусульманских общин в имеющихся законодательных и институциональных рамках.

¹¹⁴ И в Италии и в Великобритании общественные школы должны обеспечить религиозное обучение для всех зарегистрированных учащихся, включая ежедневные христианские общие молитвы, хотя родители могут решить, что их дети в этом участвовать не будут.

Имеются серьезные отличия в отношении всех трех государств к религии. Англиканская Церковь является в Англии государственной¹¹⁵, а в Италии Конкордат регулирует отношения между государством и религией большинства (Римско-католическая Церковь¹¹⁶). В целом, только религии, исповедуемые в официально признанных церковных институтах, имеют во Франции¹¹⁷ и Италии право на различные льготы (такие как освобождение от налогов на церковные здания), что ставит различные культы в неравное положение¹¹⁸. Ни в одной стране мусульманам не удалось заключить соглашение с государством. Тем самым на практике ограничивается пользование религиозными правами.

Для решения описанной проблемы неравенства власти призывают мусульман во Франции и Италии выделить единственного представителя для облегчения переговоров о соглашении с государством. Однако процесс оказался тяжелым. Например, в Италии, вполне вероятно, что назначение одной организации как "представителя" может стать причиной отчуждения прочих, и государство пришло к выводу, что для соглашения время еще не пришло. Во Франции несколько мусульманских ассоциаций участвовали в процессе консультаций, в ходе которых был выработан проект соглашения о способе выборов в представительный орган, но другие группы в этом не участвовали, и лидеры нескольких ассоциаций чувствуют себя исключенными [из процесса].

¹¹⁵ Шотландская Церковь является национальной Церковью в Шотландии. Государственной Церкви нет в Уэльсе и в Северной Ирландии.

¹¹⁶ Конкордат был ратифицирован Законом 121/25 от 25 марта 1985 года *Ратификация и исполнение соглашения с дополнительным протоколом, подписанного в Риме 18 февраля 1984 года, изменяющего Латеранские соглашения между Святым Престолом и Италией от 11 февраля 1929 года.*

¹¹⁷ Лютеранский и реформистский протестантизм, иудаизм и католицизм являются законодательно признанными религиями согласно Закону *Combes* 1905 года.

¹¹⁸ Например, в Италии группы, не подписавшие государственное соглашение, не могут, кроме прочего, выделять часть личного подоходного налога на нужды их общины, освобождать от налогов дары общине, отправлять в общественные школы учителей для организации религиозного обучения, законно отказываться от выхода на работу в религиозные праздники.

До конца переговоров по этим соглашениям для живущих во Франции и Италии мусульман возможность пользования важными религиозными правами законом не гарантирована. Хотя кое-где местные власти предприняли шаги навстречу потребностям мусульманских общин, они делают это по своему усмотрению, и иногда их попытки наталкиваются на сопротивление избирателей. Во Франции и Италии местные общины часто выступали против строительства исламских культовых зданий.

По многим важным вопросам имеющаяся система, регулирующая жизнь религиозных общин меньшинств, плохо приспособлена к реалиям и запросам большого и разнообразного мусульманского населения. Не удивительно, ведь она появилась в сильно отличающихся от нынешних условиях в ответ на запрос коренных религиозных общин. Некоторые мусульмане (и немусульмане) критиковали [нынешний] государственный подход как "постколониальный", направленный скорее на контроль, нежели облегчение участия мусульманских общин. Государства должны изменить систему, регулирующую жизнь религиозных общин, чтобы она больше служила интересам и удовлетворяла потребности религиозных групп меньшинств. При необходимости она должна быть доработана, чтобы отвечать реалиям сегодняшнего дня.

Из-за разнообразия мусульманских общин во Франции, Италии и Великобритании у них нет единого "языка меньшинства". Поэтому требования об использовании языка меньшинств и образовании на языке меньшинств не касаются мусульманской общины в целом, в отличие от некоторых языковых групп. Хотя мусульманские общины, в особенности во Франции и в Великобритании, признают необходимость знать язык большинства, они также считают важным изучение арабского языка и то, насколько школы стремятся на равных с другими религиями условиях информировать об исламе и использовать вклад мусульман. Британские мусульмане подчеркивали важность предоставления учителям общественных школ базовых знаний об исламе, чтобы они могли лучше работать в мультиконфессиональном окружении.

Признание исламского аспекта идентичности учащихся-мусульман и работа с органами мусульманских общин может быть важной для выработки новаторской политики, направленной на повышение стандартов [образования] в школе.

В настоящий момент обучение арабскому языку и мусульманское религиозное обучение имеют место в основном дома или в мечети после школы. При нехватке времени и ресурсов мечети часто могут дать только базовые знания арабского языка и ислама. Как следствие молодые поколения мусульман не имеют возможности полностью следовать исламу и получать адекватные знания о его истории и традициях. Без должного обучения и знаний молодые мусульмане неподготовлены для дискуссий и диалога с организациями, которые предлагают отличные и, возможно, более радикальные версии ислама.

Открытие классов арабского языка наряду с классами современных языков в государственных школах позволит намного лучше учитывать интересы и навыки учащихся-мусульман и их родителей и даст шанс включить в учебную программу изучение арабоязычных общин и культур. В случае изъявления такого желания, школы должны рассмотреть вопрос о предоставлении возможности выбрать для изучения арабский язык наряду с современными европейскими языками.

Как уже отмечалось, осведомленность общественности о традициях и истории ислама крайне незначительна, и нетерпимость по отношению к мусульманам является проблемой, решение которой затрудняют свехупрощенные и стереотипные представления об исламе в основных СМИ. Реакция мусульман на стереотипы СМИ незначительна. Органы, регулирующие работу СМИ, должны эффективно предоставлять конкретную информацию для мусульманских общин об имеющихся механизмах подачи жалоб. Правительства и регулирующие СМИ органы должны также рассмотреть возможности проектов, способствующих более активному участию мусульман в [работе] организаций СМИ. Там, где подобные проекты уже достигли значительного успеха, необходимо выделить и распространять информацию о примерах положительной практики.

4. О ВАЖНОСТИ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ

*Хотя проводить политику могут немногие, все мы способны о ней судить*¹¹⁹.

4.1 Мониторинг международных организаций

В международном праве широко признается принцип неотъемлемости некоторых фундаментальных прав и свобод человека. Также были установлены механизмы мониторинга, которые должны обеспечить соблюдение этих принципов на практике [государствами], подписавшими международные договоры и конвенции о правах человека. В прошедшем десятилетии Европейский Союз также сделал соблюдение прав человека пробным камнем своей политики. ЕС включал условия о правах человека в торговые ассоциационные договоры с другими государствами. Конечно, он также требовал от государств-кандидатов продемонстрировать соблюдение прав человека и меньшинств, что рассматривалось им как условие для членства.

В то же время многие государства-члены ЕС не были восприимчивы к критике или мониторингу международных структур, и некоторые предоставляли им с опозданием свои отчеты о соблюдении прав человека. Также ЕС пока не уделял достаточно внимания четкому формулированию требований в отношении прав человека и пока еще не запустил надежных механизмов внутреннего мониторинга соблюдения государствами-членами норм, касающихся прав человека¹²⁰. Имеющиеся механизмы мониторинга чрезмерно зависимы от сотрудничества государств-членов, их необходимо поддержать и усилить¹²¹.

¹¹⁹ Перикл Афинский, около 430 г до н.э., цит. по K.R. Popper, *The Open Society and its Enemies, Volume I*, London: Routledge, 1945, p. 7.

¹²⁰ Разносторонняя дискуссия об отсутствии механизмов мониторинга деятельности в сфере прав человека в ЕС имеется в P. Alston and J.H.H. Weiler, "An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights" // Alston (eds.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999.

¹²¹ В ЕС Европейский центр мониторинга по расизму и ксенофобии (*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*, ЕУМС) был основан в 1997 году для мониторинга отношения общественности и СМИ к расовым и этническим меньшинствам в государствах-членах ЕС. Он составлял полезные отчеты по большому кругу проблем. Однако организации, к которым ЕУМС обращается за информацией, часто финансируются правительствами государств-членов. Государства-члены могут также одобрять годовые отчеты ЕУМС до их публикации. Это явно подрывает независимость и возможности ЕУМС публиковать критические замечания.

Некоторые государства-члены оборонялись в ответ на связанную с правами человека критику международных мониторинговых структур. Например, Греция отреагировала на отчет 2000 года Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ECRI) утверждением, что

*"в тексте избылуют обобщения и выводы, но в большинство случаев не приводится никаких фактов для их подтверждения. В других случаях подобные выводы явно строятся с опорой на отдельные случаи, которые неправильно (и фристрастно) рассматриваются как норма, а не исключение, и в действительности являются заблуждением"*¹²².

Правительство Германии утверждало, что выводы ECRI, касающиеся проблем расизма, были "слишком огульными и не отражают действительной ситуации в Германии",¹²³ и критиковало как "недопустимые" меры, предложенные для поддержания интеграции¹²⁴. Правительство Франции выразило неудовлетворение по поводу высказанных ECRI явных сомнений относительно "французской модели Республики, ...которая берет начало в правовых традициях, насчитывающих 200 лет", и отвергло "любой "пересмотр" эгалитарного подхода, на котором базируется Республика"¹²⁵.

Датский центр по правам человека отмечал, что критика международных органов по поводу шириющегося в Дании расизма и ксенофобии "отвергалась почти в унисон и политиками и прессой" и что

¹²² *Observations provided by the authorities of Greece concerning ECRI's Report on Greece, 2000*, p. 24.

¹²³ *Observations provided by the German authorities concerning ECRI's Second Report on Germany, 2000*, p. 27.

¹²⁴ *ECRI Country by Country Approach: Second Report on Germany, 2000*, p. 27.

¹²⁵ *Observations provided by the French authorities concerning ECRI's Report on France, 2000*, p. 24.

"подавляющее большинство политиков и органов печати никогда не ставили под сомнение само послание, но вместо этого предпочитали нападать на его авторов - группу иностранных обозревателей. Вместо обсуждения ее содержания имеющаяся там критика отрицалась как ненаучная и неряшливая. Тем самым они избегали критического подхода к вопросу, действительно ли нарисованная в отчете картина отношения Дании к беженцам и иммигрантам соответствует реалиям датского общества"¹²⁶.

Страны-кандидаты ЕС оказались столь же чувствительными к критике из-за рубежа. Вслед за публикацией регулярных отчетов ЕС в 2001 году бывший премьер-министр Венгрии Виктор Орбан заявил, что Венгрия, "если хочет присоединиться к ЕС, должна стиснуть зубы и страдать, пока другие оценивают ее действия в отчетах. Мы не пишем отчеты по странам и поэтому нам не совсем понятно, почему других так непреодолимо тянет писать о нас отчеты"¹²⁷. ЕС должен объяснить желающим стать его членами, что оценка [соблюдения] основных прав человек и меньшинств продолжится и после вступления. Лучшим способом доказать серьезность этого намерения будет начало подлинной и тщательной оценки всех государств-членов.

Международные мониторинговые структуры, включая ЕС, обязательно должны стремиться сделать свою критику сбалансированной, свидетельствующей о хорошей информированности, чему правительства могут помочь, собирая и предоставляя полную информацию о своих попытках выполнить обязательства в сфере прав человека. Защитная реакция в ответ на критику доказывает недостаток стремления использовать мониторинг для самосовершенствования, а также нежелание признать, что государства не могут раз и навсегда в какой-то момент добиться соблюдения правозащитных норм, но должны постоянно к этому стремиться. На пятнадцати нынешних государствах-членах, полномочных определять будущую географию и форму Европейского Союза, лежит сейчас особая ответственность: они должны подать пример конструктивного восприятия и использования критики.

¹²⁶ The Danish Centre for Human Rights, *Human Rights in Denmark, Status 2001*, p. 10.

¹²⁷ *Radio Free Europe/Radio Liberty Newsline*, vol. 5, no. 217, part II, 15 November 2001.

4.2 Правительственный мониторинг

То, насколько правительство ценит роль и важность мониторинга, доказывает его желание тщательно изучать свои действия. Мониторинг предоставляет информацию, важную для эффективного предоставления общественных товаров и услуг. Мониторинг также может поставлять чиновникам информацию о случаях, когда услугами не могут воспользоваться определенные группы и поэтому он может рассматриваться в качестве важного средства предотвращения конфликтов.

Прежде всего в сфере защиты прав меньшинств мониторинг может служить для предоставляющих услуги гарантией того, что их политика не служит косвенной дискриминации и их услуги предоставляются всем на равной основе. Без мониторинга будет сложно выявить косвенное, часто нежелательное последствие некоторых мероприятий, которые ставят общины в невыгодное положение, а также выделить мероприятия, в ходе которых успешно уменьшается неравенство. Для эффективного мониторинга правительства должны четко различать общины, которые законодательство собирается защищать, учреждения обслуживать и которым должны быть оказаны общественные услуги.

Правительство может играть важную роль при поддержке местных и региональных властей, которым не удалось взаимодействовать с общиной меньшинств, в том числе через принятие специальных направленных на улучшение инструкций. Схема собраний-маяков (*Beacon Council Scheme*) по мониторингу предоставления услуг в Великобритании может быть моделью, пригодной для других государств-членов, а также структур ЕС. Схема выделяет отличившиеся службы местных самоуправлений в разных сферах предоставления услуг. [Местные] собрания, которым предоставляется почетный статус "маяка", получают грант для распространения положительной практики в других местных самоуправлениях. Эта техника позволяет узнать, какую пользу на практике получают от государственной политики различные религиозные, языковые, этнические и т.п. общины.

4.3 Гражданское общество

Естественным будет предположить, что желание и способность правительств к самокритике по многим важным вопросам будут ограничены и что правительства будут стремиться максимально положительно оценивать свои действия. Важно учитывать критические мнения тех, на кого распространяется защита и кто является получателем благ. Для этого нужно принять меры, обеспечивающие позитивное восприятие критических взглядов и гарантирующие отсутствие негативных последствий для тех, кто их высказывает.

Там, где конструктивная критика гражданского общества ограничена отсутствием возможностей, финансов и нетерпимостью, правительственные действия становятся более изолированными и менее восприимчивыми к общественным нуждам. Поэтому общественным интересам отвечает то правительство, которое не только позитивно воспринимает критику, но и увеличивает возможности организаций гражданского общества по проведению четкого и конструктивного анализа. Видимо, это особенно касается политики в отношении меньшинств, которая иногда не предоставляет хороших возможностей для образования и подготовки.

Мониторинг правительственной политики в сфере прав человека и меньшинств со стороны организаций гражданского общества приносит и иного рода пользу. Он имеет потенциал повышения информированности о правительственных целях и инициативах среди широких слоев общественности. Это важно, поскольку отсутствие общественной поддержки часто является серьезным препятствием для уже принятых программ защиты прав меньшинств (см. раздел 2). Однако в широком смысле мониторинг способствует более активному и заинтересованному отношению со стороны общества, развитию "культуры критики", что побуждает членов общества, включая меньшинства, активнее участвовать в выработке и принятии ответственности за имеющееся законодательство, институты и политику, которые, как предполагается, созданы им во благо. Полноценное использование индивидом права на формулирование и распространение критики, в особенности касающейся правительственной политики, является первым признаком открытого общества.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

Рекомендации отдельным государствам прилагаются к отчетам по странам. Здесь приводятся только общие для всех рекомендации и рекомендации для Европейского Союза.

Государствам-кандидатам и государствам-членам

- Там, где этого нет, рассмотреть возможность разработки и принятия правительственной программы (программ), которые бы занимались положением находящихся в уязвимом положении меньшинств.
- Предпринимать регулярный пересмотр содержания имеющихся программ интеграции и защиты прав меньшинств в сотрудничестве с представителями меньшинств для обеспечения всестороннего подхода и, насколько это возможно, полного отображения потребностей и интересов общин меньшинств.
- При пересмотре программы опираться на разносторонние исследования положения меньшинств. Где подобная информация отсутствует, необходимо выработать необходимые меры по сбору информации в соответствии с требованиями закона в отношении защиты личных данных.
- Пересмотреть законодательство для обеспечения его полного соответствия требованиям Расовой директивы и Директиве о занятости.
- Законодательно установить как можно больше позитивных обязанностей для публичных властей по ликвидации незаконной дискриминации по любому признаку при исполнении их функций и по поощрению равенства возможностей и хороших отношений между лицами различного этнического происхождения, культуры, языка и религии.
- Принять меры для уведомления широких слоев общественности о целях и задачах защиты прав меньшинств и программ интеграции, подчеркивая их связь с общими ценностями ЕС.

- Гарантировать положение, когда политическая поддержка для программ защиты прав меньшинств была бы четко выражена через предоставление центральным координирующим органам достаточных полномочий, человеческих и финансовых ресурсов для эффективной координации их выполнения.
- Предоставить специальное обучение целям программы местных и региональных чиновников, которые контролируют реализацию правительственной политики в отношении меньшинств. В ходе подобного обучения должны подчеркиваться позитивные обязанности чиновников по гарантированию равного доступа к качественным услугам.
- Пересмотреть систему, регулиующую [жизнь] религиозных общин, для определения того, насколько они служат нуждам и соответствуют интересам групп религиозных меньшинств. Где необходимо, доработать эту систему, чтобы сделать ее более восприимчивой к реалиям сегодняшнего дня.
- Принять меры для облегчения для неграждан доступа к гражданству. Способствовать пониманию интеграции как двустороннего процесса.
- Разрабатывать и отдавать предпочтение проектам, которые бы привлекали представителей меньшинств к активному участию и к принятию решений, а не рассматривали бы их как пассивных получателей правительственной помощи.
- Поддерживать усилия по развитию хороших отношений между правоохранительными органами и общинами меньшинств для снижения уровня взаимного недоверия и подозрительности.
- Увеличить поддержку деятельности по увеличению возможностей [НПО], которая способствовала бы обоснованной, хорошо сформулированной и конструктивной критике правительственной политики. Следует сохранять открытость по отношению к критике межправительственных структур, а также независимого, неправительственного мониторинга как к импульсу, направленному на повышение эффективности правительства.

Европейскому Союзу

- Подчеркивать, что соблюдение и защита прав меньшинств является основной общей для Союза ценностью и постоянной связанной с членством в ЕС обязанностью, в том числе через принятие ясных правовых положений на уровне европейских структур.
- Подчеркивать, что всеобъемлющий подход к защите прав меньшинств, включающий предотвращение дискриминации и развитие прав меньшинств, является важным аспектом постоянных связанных с членством в ЕС обязанностей.
- Обеспечить полное соблюдение всеми государствами-членами требований Директивы о расовом равноправии и Директивы о занятости. Рассмотреть возможность расширения [сферы применения] Директивы о расовом равноправии с тем, чтобы охватить дискриминацию религиозных меньшинств, и поддержать разработку новых директив для обеспечения основных прав человека для групп, которые по разным причинам признания не получили.
- Способствовать диалогу между государствами-членами для развития общего базового понимания таких терминов, как "меньшинство", "защита прав меньшинств" и "интеграция", способствуя [принятию] определений, являющихся насколько это возможно расширительными и включающими (inclusive). Четко сформулировать минимальные стандарты, гарантирующие равное обращение для групп, которые не подпадают под принятые определения.
- Помочь государствам в выработке эффективной публичной политики, основанной на всеобъемлющем подходе к защите прав меньшинств. Установить позитивную обязанность по ликвидации всех форм дискриминации при предоставлении услуг и способствовать равенству возможностей и хорошим отношениям между лицами различного этнического происхождения, культуры, языка и религии.
- Усилить и поддержать механизмы на уровне ЕС для выделения и распространения примеров хорошей практики при реализации политики защиты прав меньшинств.

- Выделить ресурсы для разработки приемлемой методологии сбора данных об этничности и связях с религией при обеспечении уважения частной жизни и защиты личных данных. Побуждать государства-члены использовать эти методологии для проведения разносторонних исследований положения находящихся в уязвимом положении меньшинств.
- Усилить имеющиеся механизмы мониторинга, такие как Европейский Центр мониторинга по расизму и ксенофобии (*European Centre for Monitoring Racism and Xenophobia*) и возникающая Сеть экспертов по правам человека (*Network of Human Rights Experts*), а также развивать новые механизмы, обеспечивающие сохранение внимания к усилиям по соблюдению всего каталога прав человека.
- Обеспечить поддержку расширению возможностей неправительственных организаций меньшинств, чтобы они могли играть активную роль в мониторинге эффективности направленной на их благо политики.
- Давать отпор настрою против меньшинств, открыто и энергично порицая расистские высказывания политиков государств-членов и развивая механизмы, способствующие ответственному публичному дискурсу, включая поддержку программ, направленных на повышение участия меньшинств в организациях СМИ.
- Пересмотреть процедуры в отношении подачи НПО заявок и по управлению программой PHARE и других программ с тем, чтобы сделать их максимально простыми и прозрачными. Обеспечить для потенциальных подателей заявок подготовку и помощь внутри страны.
- Увеличить объем и улучшить качество доступной общественности информации о выделении и использовании финансирования ЕС, выделяемого на поддержание программ по защите прав меньшинств.

ОЦЕНКА ПРОГРАММЫ
"ИНТЕГРАЦИЯ В ЭСТОНСКОМ
ОБЩЕСТВЕ В 2000 - 2007 ГГ."

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение	96
2. Государственная Программа - предыстория	100
2.1 Предыстория настоящей Программы	100
2.2 Программа - процесс	102
2.3 Программа - содержание	106
2.4 Программа - администрирование - реализация - оценка	110
2.5 Программа и общественность	114
2.6 Программа и ЕС	116
3. Государственная программа - реализация	118
3.1 Заявленные цели Программы	118
3.2 Государственная Программа и дискриминация Антидискриминационное законодательство и практика Повышение уровня терпимости	121
3.2.1 Образование	127
3.2.2 Занятость	132
3.2.3 Жилищная сфера и другие товары и услуги	138
3.2.4 Здравоохранение и другие формы социального обеспечения	138
3.2.5 Система уголовной юстиции	139

3.3 Защита от насилия на расовой почве	140
3.4 Защита прав меньшинств	142
3.4.1 Образование	146
3.4.2 Язык	149
3.4.3 Участие в общественной жизни	151
3.4.4 Средства массовой информации	156
3.4.5 Культура	159
4. Оценка Программы	162
5. Рекомендации	166

1. ВВЕДЕНИЕ

Настоящая программа "Интеграция в эстонском обществе в 2000 - 2007 гг." (далее Программа интеграции) впервые затронула вопрос об интеграции многочисленных русских и русскоязычных жителей Эстонии, поселившихся здесь в советский период.

Программа интеграции предусматривает двусторонний процесс, способствуя интеграции меньшинств при условии сохранения их особой идентичности. Эстонский язык выбран тем средством, которое будет способствовать большему включению [меньшинств в общество], и подавляющее большинство проектов, профинансированных и осуществленных в рамках Программы, касаются языкового обучения. При помощи предусмотренных в ней мер Программа успешно осуществляется в областях, определенных как приоритетные. Тем не менее представители меньшинств выражают опасения, что слишком немногое было достигнуто в правовой и политической сферах. Имеются хорошо видимые разногласия между меньшинством и большинством в оценках целей и приоритетов процесса интеграции, что важно учитывать для достижения приемлемых для обеих сторон результатов.

Предыстория

Процесс выработки Программы сопровождала оживленная политическая дискуссия, хотя неправительственные организации и группы меньшинств получили меньше времени для комментирования первоначальных проектов Программы. Комиссия, назначенная министром народонаселения в 1997 году, представила к концу того же года проект концепции интеграции. Между принятием правительством концепции общей интеграционной политики и одобрением окончательной версии Программы интеграции более двух лет проекты различных документов распространялись между членами парламента, правительственными органами и местными самоуправлениями, вызывая многочисленные отклики. После обсуждения настоящая версия Программы интеграции была принята 14 марта 2000 года.

Администрирование

Координация и администрирование Программой в целом эффективны. Министр народонаселения ответствен за общий контроль, а руководящий комитет, состоящий из десяти человек, надзирает за ее реализацией и может делать необходимые изменения в ее содержании. Министр народонаселения является председателем руководящего комитета, члены которого - представители [семи] министерств¹, Целевого учреждения интеграции [неэстонцев] и Института международных и социальных исследований. Согласно Программе интеграции, реализация каждой из ее подпрограмм является обязанностью соответствующего правительственного учреждения. Меньше внимания уделялось достижению целей Программы при помощи местных и региональных органов власти, которые могут быть важными партнерами в деле улучшения сотрудничества с общинами меньшинств.

Поддержка ЕС

Европейский Союз (ЕС) поддерживал языковые проекты интеграции с середины 1990-х гг. и высоко оценивал Программу интеграции в своих периодических отчетах. Подчеркивая, что многое еще предстоит сделать, особенно относительно интеграции неграждан, ЕС явно поддерживает подход Программы, в котором в центре внимания находятся языковые проблемы. [Европейская] комиссия отмечала необходимость проработки всех аспектов интеграции, и финансирование ЕС выделялось на проекты регионального развития, которые могли расширить сферу влияния процесса интеграции. Тем не менее можно было бы еще больше заострить внимание на правовых и политических аспектах интеграции.

¹ Министерства образования, культуры, внутренних дел, социальных дел, сельского хозяйства, обороны и финансов.

Содержание и реализация

Программа интеграции отражает взгляд на интеграцию как двусторонний процесс. Она позволяет меньшинствам сохранять особую идентичность, но увеличивает их лояльность и участие в жизни Эстонского государства, в основном за счет языкового обучения. Общая языковая сфера рассматривается как средство одновременно по вовлечению меньшинств и по уменьшению возможного неравенства и снятию напряжения. Представители меньшинств выражают опасения, что при акценте на языке не принимаются во внимание другие барьеры на пути интеграции, которые согласно Программе интеграции должны рассматриваться в рамках других дополнительных программ.

Проблемы дискриминации в Программе интеграции не затрагиваются, хотя Программа содержит ряд компонентов, призванных повысить уровень взаимопонимания и терпимости в обществе. В рамках этого подхода имеется стремление предотвратить будущую дискриминацию, оставив без внимания уже имеющееся неравенство. В целом наличие дискриминации не получило широкого признания в эстонском обществе или правительственной политике. Тем не менее в данный момент разрабатывается проект Закона о равноправии.

Программа интеграции признает сохранение особых этнических идентичностей как один из основных принципов интеграции и предусматривает ряд мер в разных областях для его реализации. Эти вопросы имеют первостепенное значение для русскоязычной общины, но они оказались менее приоритетными в процессе реализации. Финансируемое государством основное образование на русском языке широко доступно, но малочисленные меньшинства борются за средства для организации образования на родном языке. Опасения вызывает также сохранение доступности русскоязычного среднего образования. Программа затрагивает препятствия на пути получения гражданства, выполнения Закона о культурной автономии национальных меньшинств

и иные барьеры для участия в общественной жизни. Однако финансирование соответствующих мероприятий остается низким, и реформы законодательства, к которым призывали некоторые представители меньшинств, явно находятся за рамками Программы².

Выводы

Программа интеграции определяет три основных сферы интеграции русскоязычного меньшинства Эстонии: языково-коммуникативную, политико-правовую и социально-экономическую. Однако на практике только языково-коммуникативная область была целиком охвачена в планах действий Программы интеграции, и мероприятия в сфере образования и языка [языкового обучения] получили 3/4 всего финансирования, выделенного Программе интеграции³. Этот подход соответствует приоритетам, определенным Программой интеграции, и основывается на предположении, что соответствующие меры в области политико-правовой и социально-экономической интеграции должны быть приняты в рамках других правительственных программ. Поскольку мало какие другие правительственные программы предусматривают подобные меры, на практике лишь выборочные аспекты интеграции получили поддержку⁴.

Общая позиция представителей организаций меньшинств и гражданского общества такова, что разработка и реализация Программы интеграции сами по себе являются значительным достижением⁵. Был до-

² См. Government of Estonia, *State Programme. Integration in Estonian Society 2000 - 2007*, Tallinn, 2000, p. 37 (далее *Integration Programme*)

³ См. Government of Estonia, *Action Plans for Sub-Programmes of State Integration Programme for the years 2000-2003*, Tallinn, 2001. См. www.riik.ee/saks/ikomisjon (посещение 15 апреля 2002 года).

⁴ Например, детальный план действий для Государственного плана занятости в Ида-Вируском уезде (одобрен Правительством в 2001 году) будет разработан в 2002 году.

⁵ Интервью с Алексеем Семеновым, директором Центра информации по правам человека, Таллинн, 27 марта 2002 года; интервью с Агу Лайусом, директором Института Яана Тыниссона, Таллинн, 9 апреля 2002 года; интервью с Яаком Прозесом, президентом Эстонской ассоциации национальных меньшинств, Таллинн, 3 апреля 2002 года.

стигнут большой прогресс в деле изменения установок в эстоно- и неэстоноязычных общинах в сторону более позитивного восприятия межнациональных отношений и осознания необходимости интеграции общества. Текст Программы и официальные заявления правительства отражали выбор активного и предупреждающего подхода для стратегии, направленной на повышение уровня терпимости, культурного плюрализма и сохранения этнических различий. Тем не менее в сфере применения остаются опасения, что основной акцент на объединении общества посредством эстонского языка приведет к процессу с более односторонним характером, чем это предусмотрено в самой Программе.

2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА - ПРЕДЫСТОРИЯ

2.1 Предыстория настоящей Программы

Принятая в 2000 году Государственная программа "Интеграция в эстонском обществе в 2000-2007 гг." (далее Программа интеграции) впервые затронула вопрос об интеграции национальных меньшинств в эстонское общество⁶. В период, следующий за восстановлением Эстонией независимости от Советского Союза в 1991 году, значительная часть населения, состоящая из русских и русскоязычных, рассматривалась как чуждая община, члены которой должны получить виды на жительство или пройти процедуру натурализации, чтобы стать гражданами восстановленного государства.

⁶ В данном отчете термины "этнические меньшинства", "русскоязычные" и "неэстонцы" обозначают многочисленных жителей Эстонии, которые не являются этническими эстонцами и для большинства которых русский является родным языком.

До 1998 года в основе политики Эстонского правительства по отношению к этому населению было изменение этнического баланса, в особенности через поощрение реэмиграции в Россию⁷.

Официальное изменение отношения к русскоязычному меньшинству было ускорено благодаря нескольким факторам: исследования научного сообщества, давление со стороны международных организаций, деятельность организаций меньшинств и политическая инициатива самого Эстонского правительства. Сообщество известных социологов, которые стали известны как группа *Vera*, координировало проведение серии рабочих встреч в течение 1996 года, которые собрали свыше двадцати эстонских исследователей для обсуждения вопросов, связанных с интеграцией и меньшинствами. Министерство образования профинансировало этот проект, и результаты и анализ исследований были опубликованы в трех томах в 1997 - 1998 гг.⁸. В выводах содержалась рекомендация начать общественное обсуждение государственной политики в отношении меньшинств, а также выработать особую стратегию, направленную на решение проблем, связанных с гражданством и образованием меньшинств⁹.

⁷ Как недавно объявил в своей статье лидер партии Союза Отечества и бывший премьер-министр (1992-1994, 1999-2002) Март Лаар, все эстонские правительства "поддерживали реэмиграцию колонистов назад на историческую родину". См. Mart Laar, "Eesti lapsed või sisseränne Venemaalt" [*Эстонские дети или иммиграция из России*], *Eesti Päevaleht*, 22. марта 2002 года. См. <http://www.epl.ee/leht/artikkel.php?ID=199381> (посещение 15 апреля 2002 года).

⁸ Pjärke (ed), *Vene noored Eestis: sotsioloogiline mosaiik* [*Русская молодежь в Эстонии: социологическая мозаика*]. Projekti *Mitte-eesti noorte integratsioon Eesti ühiskonnas väljanne. VERA I*. [Публикация проекта "Интеграция неэстонской молодежи в эстонском обществе". *VERA I*]. TÜ Kirjastus, Tartu, 1997; M.Heidmets (ed), *Vene küsimus ja Eesti välisküla* [*Русский вопрос и выбор Эстонии*]. TRÜ Kirjastus, Tallinn, 1998; M.Lauristin (ed), *Mittekultuuriline Eesti: väljakutse haridusele* [*Мультикультурная Эстония: вызовы для образования*]. Projekti *Mitte-eesti noorte integratsioon Eesti ühiskonnas väljanne. VERA II* [Публикация проекта "Интеграция неэстонской молодежи в эстонском обществе". *VERA II*]. TÜ Kirjastus, Tartu, 1998.

⁹ M.Heidmets, "Mitte-eesti noorte integratsioon Eesti ühiskonda: arengurajad" [*Интеграция неэстонской молодежи в эстонское общество: пути развития*] // Pjärke (ed), *Vene noored Eestis: sotsioloogiline mosaiik* [*Русская молодежь в Эстонии: социологическая мозаика*]. Projekti *Mitte-eesti noorte integratsioon Eesti ühiskonnas väljanne. VERA I*. [Публикация проекта "Интеграция неэстонской молодежи в эстонском обществе". *VERA I*]. TÜ Kirjastus, Tartu, 1997, pp. 345-347.

Межправительственные организации, такие как ОБСЕ, Совет Европы и Европейский Союз, также оказывали влияние с целью привлечь больше внимания к ситуации меньшинств. В июне и июле 1993 года Закон об иностранцах вызвал критику международного сообщества, также как и изменения в законодательстве, касающемся языка и гражданства в 1995 году¹⁰. Соответственно программа PHARE и Программа развития ООН (ПРООН) в 1997 году профинансировали каждая работу экспертной группы по выработке проекта инициатив, касающихся интеграции и языкового обучения.

Новое правительство было сформировано в мае 1997 года, и кабинет включил в свой состав министра без портфеля, который отвечал за вопросы народонаселения и меньшинств. Далее новый министр созвал комиссию для составления проекта базовых принципов политики интеграции, первых версий стратегий, которые позже были в развернутом виде представлены в Программе интеграции.

2.2 Программа - процесс

В ходе выработки проекта стратегии интеграции Правительство предложило прокомментировать первоначальную версию Программы. Хотя на высшем политическом уровне этот вопрос стал предметом оживленной дискуссии, высказывались сожаления по поводу [низкой] степени вовлечения общественности, в особенности организаций гражданского общества в процессе разработки Программы. Тем не менее ключевые положения проекта были изменены в окончательной версии Программы, в результате чего в тексте стратегия интеграции меньшинств в эстонское общество была заменена скорее на двусторонний подход к интеграции, согласно которому и большинство, и меньшинства призываются к участию в процессе интеграции.

¹⁰ V.Poleshchuk, *Advice not Welcomed. Recommendations of the OSCE High Commissioner to Estonia and Latvia and the Response*. Lit VERLAG, Münster, 2001, pp. 42-43, 53-54, 56, 67.

Назначенная в 1997 году министром народонаселения комиссия подготовила проект концепции политики интеграции к концу того же года. Правительство одобрило этот документ 10 февраля 1998 года, а 10 июня он был согласован в парламенте. Между принятием правительством концепции общей интеграционной политики и одобрением окончательной версии Программы более двух лет проекты различных документов распространялись между членами парламента, правительственными органами и местными самоуправлениями. 2 марта 1999 года правительство приняло план действий, который определил график для составления Программы интеграции; текст нынешней Программы интеграции был принят 14 марта 2000 года.

На проект Программы был значительный отклик, когда он был распространен в 1999 году. Занимающаяся интеграционными вопросами правительственная комиссия экспертов получила более 100 письменных отзывов, подавляющее большинство которых приветствовало появление Программы интеграции¹¹. Однако эти отклики отражали различные мнения о том, как и на какой основе должна происходить интеграция. Проект был изменен после обсуждений. Тем не менее решения, полностью устраивающего представителей всех подходов, невозможно было выработать из-за значительного разнообразия мнений.

Парламентская фракция Центристской партии приветствовала принятие Программы интеграции, хотя и отвергала предложенный проектом переход русскоязычного среднего образования на эстонский язык обучения. Она критиковала то, что считала ассимиляторским подходом, указывая, что Программа интеграции не рассматривает в должной мере вопрос о роли этнических эстонцев в интеграционных процессах¹².

¹¹ The Government of Estonia, *Report on the implementation of the State Programme "Integration in Estonian society 2000-2007" in 2000*, Tallinn, 2001, p. 3 (далее "Government Report 2000.") См. www.riik.ee/saks/ikomisjon (посещение 15 апреля 2002 года).

¹² *Riigikogu Kesksfraktsiooni kiri minister Katrin Saksale* [Письмо Центристской фракции Рийгикогу министру Катрин Сакс], No 87/3-8, 27 января 2000 года. (*Riigikogu - эстонский парламент. Прим. пер.*)

Два русскоязычных члена комиссии покинули ее, обвиняя авторов программы в ассимиляторских устремлениях и попытках ликвидировать среднее и высшее образование на русском языке¹³. Член парламента, возглавляющий Объединенную народную партию Эстонии (ОНПЭ), представляющую также русскоязычных, утверждал, что программа чрезвычайно ориентирована на вопросы языка и не определяет подлинные препятствия на пути интеграции неэстонцев: отсутствие гражданства, недостаточное представительство на рынке труда и в государственных органах власти¹⁴. Этот член парламента подчеркивал, что столь важная Программа, которая касается весьма широкого спектра социальных вопросов, должна основываться на более широком консенсусе в обществе. Поэтому ОНПЭ составила концепцию альтернативного подхода, которая и была представлена правительству¹⁵.

Члены городского собрания Нарвы, населенной преимущественно русскоязычными, высказались за то, чтобы Программа интеграции обеспечивала эффективность обучения государственному языку и предусматривала бы поправки к Закону о гражданстве, которые упростили бы процедуры натурализации¹⁶. Член парламента писал, что проект Программы интеграции "не учитывает мнения как эстонской, так и русской общин". Он подчеркивал, что первоочередной должна быть не языковая, а правовая и политическая интеграция, и что программа должна предусматривать принятие законодательства, признающего мультиэтнический характер эстонского общества¹⁷.

¹³ Новости, "Страна и странники", *Молодежь Эстонии*, 11 января 2000 года. См. <http://www.moles.ee/00/Jan/11/news.html> (посещение 15 апреля 2002 года).

¹⁴ *Riigikogu Eestimaa Ühendatud Rahvapartei kiri minister Katrin Saksale* [Письмо Объединенной народной партии Эстонии в Рийгикогу министру Катрин Сакс], No 4-10/112, 31 января 2000 года.

¹⁵ *Riigikogu Eestimaa Ühendatud Rahvapartei kiri peaminister Mart Laarile* [Письмо Объединенной народной партии Эстонии в Рийгикогу премьер-министру Марту Лаару], No 3-6/224, 8 марта 2000 года.

¹⁶ *Narva Linnavalikogu kiri minister Katrin Saksale* [Письмо городского собрания Нарвы министру Катрин Сакс], No. 33-1.20, 4 февраля 2000 года.

¹⁷ *Riigikogu Eestimaa Ühendatud Rahvapartei liikme Sergei Ivanovi kiri minister Katrin Saksale* [Письмо члена Объединенной народной партии Эстонии в Рийгикогу Сергея Иванова министру Катрин Сакс], 31 января 2000 года.

Лидирующая партия правительственной коалиции - Союз Отечества - придерживалась противоположного взгляда, выражая свое острое недовольство мультикультурным подходом Программы: "Согласно Конституции Эстония не мультикультурное, а национальное государство, и законодатели никогда не принимали решения принять мультикультурную идеологию за модель развития Эстонии"¹⁸. Союз также отвергал предложение признать неграждан представителями меньшинств.

На концептуальном уровне главным результатом этих дискуссий стали изменения в понимании интеграции. Первоначальные концепции программы критиковались группами меньшинств, которые считали, что концепция предполагает привилегированный статус эстонского языка и культуры в мультикультурной Эстонии¹⁹. Этот подход был изменен в окончательной версии текста, что значительно модифицировало концептуальные основы Программы. Если подход политики интеграции 1999 года заключался в рассмотрении интеграция этнических меньшинств в эстонское общество, то в Программе интеграции концепция интеграции базируется на понимании, что интеграция происходит внутри эстонского общества, когда и эстонцы и этнические меньшинства должны сделать шаги для достижения главных целей.

Круглый стол национальных меньшинств при президенте и союзы организаций этнических меньшинств²⁰ были важным форумом для обсуждения и развития Программы интеграции. Согласно протоколам

¹⁸ *Riigikogu Isamaaliidu esimehe T.Sinisaaire kiri Isamaaliidu saadikuriibma seisukoht riikliku programmi "Integratsioon Eesti iibiskonnas 2000-2007" suhtes* [Письмо Т. Синисаара, председателя фракции Союза Отечества в Рийгикогу, по поводу мнения депутатской группы Союза Отечества о Государственной программе "Интеграция в эстонском обществе в 2000-2007 гг."], 31 января 2000 года.

¹⁹ A. Semjonov, "Estonia: Nation Building and Integration - Political and Legal Aspects" // Paul Kolstoe (ed.) *Nation Building - Integration and Ethnic Conflict in Estonia and Moldova*. USA: Rowman and Littlefield, 2002. См. <http://www.copri.dk/publications/WP/WP%202000/8-2000.doc> (посещение 29 сентября 2002 года).

²⁰ Круглый стол был создан в 1993 году как орган в системе президентской канцелярии. По уставу он является постоянным форумом для обсуждения с представителями групп меньшинств и лиц без какого-либо гражданства проблем политической и общественной жизни, включая социетальные, этнические, экономические и социально-политические вопросы. См. <http://www.president.ee/eng/institutsioonid/?gid=11437>; см. также Open Society Institute, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection, 2001*, pp. 208-209. (Далее "EU Accession Monitoring Program: Minority Protection 2001")

правительственной комиссии по разработке Программы интеграции, начальная версия Программы не предусматривала включение отдельной подпрограммы для защиты и развития идентичности меньшинств. Эта часть была добавлена после представления Круглым столом нескольких предложений правительственной комиссии²¹.

Некоторые представители организаций гражданского общества выразили озабоченность, что консультаций с неправительственными организациями (НПО) в процессе разработки [Программы] было мало²². Программа была представлена общественности и НПО только в конце декабря 1999 года, за три месяца до ее одобрения Правительством. В то же время представители меньшинств призывали к более интенсивному обмену мнениями до того, как будет принят окончательный вариант текста²³. Согласно другому видению, которого придерживаются некоторые другие организации гражданского общества и меньшинств, с НПО консультировались, но они имели весьма ограниченные возможности ощутимо повлиять на процесс составления [Программы]²⁴. Хотя в ходе процесса ее разработки официальных консультаций с Европейской комиссией не проводилось, развитие ориентированных на интеграцию программ Европейского Союза PHARE отражает вклад экспертов ЕС.

²¹ *Emiliste vabemuste Eesti ubiskonda integreerumise kuisimustega tegeleva asjatunijdate komisjoni istungi protokollid [Протоколы заседаний комиссии экспертов, занимающейся вопросами интеграции этнических меньшинств в эстонское общество]*, заседание N 2, 27 августа 1999 года, N 3, 14 октября 1999 года, N 4 1 ноября 1999 года.

²² Интервью с Алексеем Семеновым, директором Центра информации по правам человека, Таллинн, 27 марта 2002 года.

²³ См. Ярослав Толстик, *Молодежь Эстонии*, 2 марта 2000 года; Лейви Шер, *Молодежь Эстонии*, 4 апреля 2000 года; Мати Хинт, *День за Днем*, 10 марта 2000 года.

²⁴ Интервью с Агу Лайусом, директором Института Яана Тьниссона, Таллинн, 9 апреля 2002 года; интервью с Яаком Проэсом, президентом Эстонской ассоциации национальных меньшинств, Таллинн, 3 апреля 2002 года.

2.3 Программа - содержание

Программа интеграции отражает взгляд на интеграцию как на процесс, при котором меньшинствам позволено сохранять особую идентичность, и одновременно увеличивается их лояльность и участие в жизни Эстонского государства. Главным средством для достижения интеграции является обучение эстонскому языку, поскольку общая языковая сфера рассматривается как средство одновременно по вовлечению меньшинств и по уменьшению возможного неравенства и снятию напряжения. Представители меньшинств выражают опасения, что при акценте на языке не принимаются во внимание другие барьеры на пути интеграции или другие аспекты охраны прав меньшинств, такие как предупреждение дискриминации. Согласно Программе интеграции решение этих вопросов должно стать целью дополнительных программ.

Заявленные цели Программы интеграции - это предоставление этническим меньшинствам возможности сохранять свои отличительные культурные и этнические характеристики, а также выработка общих характеристик, разделяемых меньшинством и большинством общества²⁵. Программа относит к "общей составляющей" единые демократические ценности, информационное пространство и среду общения на эстонском языке, государственные институты. Как эстонцев, так и неэстонцев призывают принять участие в "двустороннем процессе" интеграции²⁶.

Программа затрагивает лишь определенные вопросы: "Во избежание возможного дублирования мероприятий, Программа интеграции сосредоточена, в первую очередь, на мерах, принимаемых в сфере образования, культуры, СМИ и законодательства"²⁷.

²⁵ *Government of Estonia, State Programme. Integration in Estonian Society 2000 - 2007*, Tallinn, 2000, p. 15. См. www.riik.ee/saks/ikomisjon (посещение 15 April 2002) (далее *Integration Programme*)

²⁶ *Integration Programme*, p. 15.

²⁷ *Integration Programme*, p. 11.

Первым и наиглавнейшим приоритетом Программы интеграции является языковая интеграция меньшинств в определенных сферах. Основная посылка Программы интеграции сводится к тому, что изучение эстонского языка является началом интеграции: цели программы, запланированная деятельность, финансовая поддержка - все исходит из этой посылки. Подпрограммы образования и языкового обучения взрослых непосредственно посвящены языковому обучению, в то время как подпрограмма "Общественная компетентность" также включает элементы языкового обучения. Защита прав меньшинств затрагивается, в основном, в подпрограмме "Образование и культура этнических меньшинств". Некоторые аспекты подпрограммы "Общественная компетентность" относятся к защите прав меньшинств, предусматривая проекты по повышению уровня терпимости и по предоставлению больших возможностей для участия меньшинств в общественной жизни²⁸.

Однако ориентированный на язык подход не был воспринят однозначно положительно. Следуя коалиционному соглашению, подписанному в марте 1999 года, при составлении Программы ни парламент, ни правительство не приняли во внимание предложений о выработке нового подхода к политике в области гражданства и языка²⁹.

В Программе не затрагивается вопрос о процедуре натурализации, которая может быть трудной и обременительной³⁰ и которая является важным аспектом процесса интеграции с точки зрения меньшинств. Этот вопрос особенно актуален, поскольку этнические или национальные меньшинства определены по эстонскому закону как "граждане Эстонии, которые проживают на территории Эстонии;

²⁸ См. миссии I.4, IV.1-IV.6 в Government of Estonia, *Action Plans for Sub-Programmes of State Integration Programme for the years 2000-2003*, Tallinn, 2001. См. www.riik.ee/saks/ikomisjon (посещение 15 апреля 2002 года).

²⁹ Коалиционное соглашение между Реформистской партией, Союзом Отечества и Умеренными от 17 марта 1999 года. Интервью с Катрин Сакс, бывшим министром народонаселения, главой правительственной комиссии, ответственной за выработку Программы интеграции (1999-2000 гг.), Таллинн, 1 апреля 2002 года.

³⁰ FCNM *Advisory Committee 2001 Opinion on Estonia*, para. 69; см. также *EU Accession Monitoring Program: Minority Protection* 2001, p.180-182.

имеют давнюю, прочную и постоянную связь с Эстонией; отличаются от эстонцев своей этнической принадлежностью, культурной самобытностью, религией или языком; желают совместно сохранять свои культурные традиции, религию или язык, служащие основой их идентичности³¹. Эстонское правительство утверждает, что это определение соответствует международным стандартам³², но его критиковали за неспособность адекватно отражать действительную ситуацию меньшинств в Эстонии³³, поскольку большая часть неэстонцев не имеет эстонского гражданства, и, значит, не признана официально государством в качестве меньшинств³⁴.

Вопрос о дискриминации на основе этнического происхождения в Программе интеграции напрямую не затрагивается. Общественная дискуссия по поводу дискриминации лишь недавно возникла в эстонском обществе, и в действующем законодательстве мало положений, которые определяют или занимаются проблемой дискриминации³⁵. Отмечалось, что незначительный объем соответствующих данных был собран о положении меньшинств в разных областях общественной жизни. Тем самым были ограничены возможности по выявлению и поиску решения имеющихся проблем³⁶.

³¹ Закон о культурной автономии национальных меньшинств Riigi Teataja (RT) I, 1993, 71, 1001. Ст. 1. Неофициальный перевод на английский язык см. http://www.riga.lv/minelres/NationalLegislation/Estonia/Estonia_KultAut_English.htm (посещение 30 сентября 2002 года).

³² См. *Comments of the Estonian Government on the Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Estonia*, Tallinn, 2002, p. 4. (имеется в доступе на <http://spunk.mfa.ee/cesti/oigusloome/Konventsioonid/rahv.vahem.kommentaariid.pdf>) (далее *Government Comments on FCNM Advisory Committee 2001 Opinion*).

³³ См. *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Opinion on Estonia, adopted on 14 September 2001*, at para. 17. В доступе на <http://spunk.mfa.ee/cesti/oigusloome/Konventsioonid/2001cm159.pdf> (посещение 15 April 2002) (далее *FCNM Advisory Committee 2001 Opinion on Estonia*).

³⁴ *FCNM Advisory Committee 2001 Opinion on Estonia*, para. 18. Программа интеграции проводит различие между давно проживающими в Эстонии национальными меньшинствами и меньшинствами, которые иммигрировали в Эстонию после 2-й мировой войны. Термин "этническое меньшинство" используется в тексте как охватывающий обе группы меньшинств в Эстонии. См. *Integration Programme*, p. 37.

³⁵ *Analysis Regarding the Compliance of Estonia with the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, the Working Group Evaluation, adopted by Presidential Roundtable on National Minorities, Tallinn, 19 February 1999.

³⁶ European Commission Against Racism and Intolerance, *Second Report on Estonia*, 22 June 2001, pp. 17-18 (далее ECRI, *Second Report on Estonia*).

Никаких других крупномасштабных программ по охране прав меньшинств за пределами применения Программы интеграции не имеется. Тем не менее есть несколько проектов и программ регионального развития, которые поддержаны местными властями³⁷, посольствами³⁸ и фондами³⁹. Например, целевое учреждение *Реформа эстонского профессионального образования* в настоящий момент реализует проект PHARE, целью которого является поддержка развития человеческих ресурсов в Ида-Вирусском уезде и в Южной Эстонии через организацию в этих регионах профессионального обучения и улучшение сотрудничества между социальными партнерами, направленного на повышение эффективности при решении проблем на рынке труда⁴⁰.

2.4 Программа - администрирование - реализация - оценка

Администрирование Программой интеграции осуществляется в целом эффективно. Руководящий комитет управляет бюджетом и отчетной деятельностью, в то время как отдельные министры ответственны за финансирование и организацию конкретной деятельности, предусмотренной каждой подпрограммой. Проводится регулярный и всеохватывающий мониторинг выполнения Программы,

³⁷ Ида-Вируская уездная управа выработала и применяет региональный план развития Ида-Вирусского уезда в 1998-2003 гг. См. *Ida-Viru County Government, Principal lines of the Regional Developmental Plan of Ida-Viru County for the years 1989-2003*, Jõhvi, 1998. См. http://www.ivmv.ee/arengukava/Ak_ik.pdf (посещение 15 апреля 2002 года). Он включает, кроме прочего, меры по улучшению качества преподавания в школах северо-восточной Эстонии.

³⁸ Основным иностранным учреждением была Европейская Комиссия, см. *Ida-Viru County Government, EL välisvahendid Ida-Viru maakonnas* [Иностранные средства ЕС в Ида-Вирусском уезде]// *Ida-Viru County Government, Principal lines of the Regional Developmental Plan of Ida-Viru County for the years 1989-2003*, Jõhvi, 1998. См. <http://www.ivmv.ee/arengukava/el1999.html> (посещение 15 апреля 2002 года). Кроме того проекты поддерживали различные посольства.

³⁹ Среди фондов Фонд открытой Эстонии стал значительным источником средств для реализации связанных с интеграцией проектов, См. *Open Estonia Foundation Yearbooks 1994-1999*. См. <http://www.oef.org.eg/english/publications/> (посещение 15 апреля 2002 года).

⁴⁰ См. http://www.sekr.ee/www/phare/en/phare_projects.html (посещение 2 июля 2002 года).

и отчеты о ее результатах доступны общественности. Хотя координация между правительственными структурами, задействованными в выполнении Программы, выглядит удовлетворительной, немного усилий было приложено для вовлечения в процесс выполнения [Программы] представителей НПО и групп меньшинств.

Министр народонаселения ответствен за общую координацию Программы интеграции и возглавляет руководящий комитет, состоящий из десяти человек, который надзирает за ее реализацией и может делать необходимые изменения в ее содержании. Членами руководящего комитета являются представители министерств образования, культуры, внутренних дел, социальных дел, сельского хозяйства, обороны и финансов, Целевого учреждения интеграции и Института международных и социальных исследований. 14 мая 2002 года Правительство пересмотрело состав руководящего комитета, чтобы учесть недавние изменения в правительстве и министерствах.

Руководящий комитет ежегодно планирует общий бюджет Программы интеграции. Согласно Программе соответствующие правительственные органы ответственны за выполнение ее четырех подпрограмм. Каждое министерство определяет в своем годовом бюджете особые суммы на выполнение Программы с учетом расходов, запланированных в "Плане действий на 2000 - 2003 гг.", и рекомендаций руководящего комитета. Выделенные суммы затем утверждаются в ходе стандартной процедуры формирования годового бюджета согласно Закону о государственном бюджете⁴¹.

Руководящий комитет должен представлять Правительству ежегодный отчет о выполнении [Программы] и может запрашивать необходимые документы у государственных и местных правительственных учреждений. 15 мая 2001 года правительство изучило отчет

⁴¹ Закон о государственном бюджете, RT 1999/55/584.

“Выполнение Государственной программы “Интеграция в эстонском обществе в 2000-2007 гг.” в 2000 году”, представленный министром народонаселения⁴². В отчете анализируется отношение общества к интеграции, дается обзор важных изменений и принятого законодательства и представлено достаточно статистических данных по каждой подпрограмме. Опираясь на научные исследования, мониторинг СМИ и отчет участвующих министерств, составители отчета пришли к выводу, что Программа реализуется успешно, хотя и отмечают, что улучшения все еще возможны относительно изменения установок и увеличения уровня терпимости в обществе⁴³.

Этот всеобъемлющий отчет свидетельствует об обязательстве Правительства по проведению внутреннего мониторинга Программы и его выполнении. Тем не менее в его оценках мало внимания уделяется недостаткам Программы, как они видятся русскоязычной общине. Признавая необходимость ускорения темпов натурализации, усиления действия иных факторов, касающихся правового и политического аспекта интеграции, отчет не наметил каких-либо изменений в приоритетах с тем, чтобы больше средств выделялось на проекты, не касающиеся языка.

Отмечалось, что механизмы по вовлечению местного самоуправления в реализацию Программы остались не задействованными⁴⁴. Хотя в Программе интеграции предусмотрено, что местные самоуправления должны разработать свои собственные программы, способствующие интеграции, такая программа была составлена только в Таллинне, причем она все еще не реализуется из-за политических разногласий⁴⁵.

⁴² Имеется в Бюро министра народонаселения (в печатном виде или на компакт-дисках), в Целевом учреждении интеграции и в Интернете (www.tiik.ee/saks/ikomisjon).

⁴³ См. *Government Report 2000*, p. 96

⁴⁴ *Comments from the Estonian Association for Human Rights on a draft of the present report*, on file with the EU Accession Monitoring Program (далее *ECHR Comments*)

⁴⁵ *ECHR Comments*.

Неравенство между регионами заставляет внимательно относиться к местным инициативам, поскольку ситуация на [экономически] менее развитом Северо-Востоке, где русскоязычные составляют большинство населения, отличается от того, что можно наблюдать в более разнотипном и процветающем Таллинне.

Программа интеграции также предусматривает формирование экспертной группы в рамках руководящего комитета, которая следит, чтобы Программа продолжала отражать действительно происходящие в обществе интеграционные процессы и которая должна обеспечить обратную связь для руководства Программы. Экспертная группа, в которую должны входить представители неправительственных организаций, осуществляет предусмотренный Программой интеграции общий мониторинг и мониторинг СМИ. Группа также должна включать представителей научных учреждений, привлеченных к касающимся интеграции исследованиям⁴⁶. Однако эта экспертная группа еще не сформирована. С другой стороны вовлечение НПО детально в Программе не рассматривается. Необходимость более интенсивных консультаций также отмечал действующий в рамках Совета Европы Консультативный комитет Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств в своем Мнении о предпринятых Эстонией мерах по выполнению конвенции:

"...законодательство не предусматривает консультативных органов с официальным статусом, представляющих национальные меньшинства в Эстонии. Принимая во внимание важность вовлечения национальных меньшинств в процесс принятия решений, Консультативный комитет придерживается мнения, что Эстонии следует рассмотреть возможность учреждения таких консультативных структур, которые будут включать в себя также малочисленные меньшинства, такие как цыгане"⁴⁷.

⁴⁶ *Integration Programme*, p. 19.

⁴⁷ См. FCNM Advisory Committee, 2001 *Opinion on Estonia*, para. 58.

Учреждение таких структур может послужить росту доверия между Правительством и общинами меньшинств через предоставление из первоисточника информации о деятельности по Программе интеграции и ее результатах. Этот орган также будет каналом, через который меньшинства смогут информировать Правительство о своих проблемах и пожеланиях. До сего времени такой обмен информацией имел место прежде всего на различных семинарах и конференциях, а также на встречах Круглого стола национальных меньшинств при президенте.

2.5 Программа и общественность

Несколько широкомасштабных кампаний, посвященных Программе интеграции, подняли уровень информированности о существовании Программы и ее целях, но непосредственно с текстом Программы общественность знакома в незначительной степени⁴⁸. Принятие Программы интеграции в целом приветствовалось как необходимая мера, хотя мнения большинства и меньшинства все еще различаются в том, что касается путей интеграции.

Правительство, НПО и институты публичной политики представляли Программу интеграции на различных семинарах и конференциях в Эстонии и за рубежом. Множество материалов о Программе, ее осуществлении и оценке были подготовлены для международного сообщества. Текст Программы интеграции и другие документы, включая отчет о выполнении за 2000 год, в неофициальном порядке опубликованы в Интернете на странице бюро министра народонаселения⁴⁹.

⁴⁸ Отмечалось, что это общая проблема всех документов, посвященных правительственной политике. Круглый стол Института открытого общества (OSI), Таллинн, 6 июня 2002 года. Пояснение: *Институт открытого общества провел заседание Круглого стола в Эстонии в июне 2002 года для изучения критики проекта настоящего отчета. Присутствовавшие эксперты были представителями правительства, групп меньшинств и неправительственных организаций.*

⁴⁹ www.riik.ee/saks/ikomisjon

В 1999 году мониторинг СМИ, предусмотренный Программой интеграции (см. раздел 3.2), установил, что дискуссии по этническим и интеграционным вопросам участились в этом году как в эстоно-, так и русскоязычной прессе. Росту внимания к межнациональным вопросам способствовал ряд факторов, включая изменения в некоторых законах⁵⁰, протесты русскоязычной молодежи против НАТО, а также запланированная реформа русскоязычной средней школы и проекты в рамках самой Программы интеграции⁵¹. В 10% касающихся интеграции материалов эстоноязычной прессы и в 24 % материалов русскоязычной имелись ссылки на Программу⁵². О подобных результатах сообщалось и в 2001 году⁵³.

Согласно данным одного социологического исследования (Таллинн, 2001 год) по крайней мере половина населения в Таллинне знает о Программе интеграции. Около трети этнических эстонцев и пятая часть неэстонцев оценивают ее положительно и около половины в обеих национальных группах видят в ней положительные и отрицательные стороны. В то же время только три процента эстонских и русскоязычных респондентов были знакомы с текстом Программы интеграции⁵⁴, хотя это и не отличается от уровня знакомства с другими правительственными документами.

⁵⁰ Эти изменения включают поправку к Закону о гражданстве 1998 года, которая упрощает условия ходатайства и получения эстонского гражданства несовершеннолетними детьми родителей без гражданства; изданное в августе 1999 года во исполнение Закона о языке правительственное постановление, которое определяет уровень владения языком, требуемый в основном от работников публичного сектора.

⁵¹ См. T.Vihalemm, "The informative and identity-building significance of media: the case of Estonian Russophones"// M.Lauristin and R.Vetik (eds), *Integration in Estonian society: monitoring 2000*, IISS, Tallinn, 2000, p. 48. См. в Интернете на <http://www.meis.ee/eng/monitoring/Triin.rtf> (посещение 15 апреля 2002 года) и P.Tammruu, "The Treatment of Events, Subjects and Institutions Related to Integration in the Estonian and the Russian-speaking Press"// M.Lauristin and R.Vetik (eds), *Integration in Estonian society: monitoring 2000*, IISS, Tallinn, 2000, p.56. См. <http://www.meis.ee/eng/monitoring/Piia1.rtf> (посещение 15 апреля 2002 года).

⁵² R.Kõuts (ed.), *Integratsiooniprotsessi kajastumine Eesti ajakirjanduses aastal 2000. Projekti "Integratsiooni meediamonitoring" aruanne [Отражение процессов интеграции в эстонской журналистике в 2000 году. Отчет проекта "Интеграционный мониторинг СМИ"]*, VAMR, Tartu, 2001. (Далее *Media Monitoring 2001*)

⁵³ R.Kõuts, *Integratsiooniprotsessi kajastumine Eesti ajakirjanduses aastal 2001. Projekti "Integratsiooni meediamonitoring" aruanne [Отражение процессов интеграции в эстонской журналистике в 2001 году. Отчет проекта "Интеграционный мониторинг СМИ"]*, VAMR, Tartu, 2002, p. 11. См. <http://www.meis.ee/trykised/meediamonitoring01.rtf> (посещение 15 апреля 2002 года). (Далее *Report of the project Media Monitoring of Integration 2002*).

⁵⁴ A. Semjonov (ed), *Integratsioon Tallinnas 2001 [Интеграция в Таллинне 2001]*, LICHR, Tallinn, 2002, pp. 76-77.

Общее понимание таково, что принятие и реализация Программы интеграции само по себе является значительным достижением. Так, Правительство только в 2000 году начало публично обсуждать необходимость улучшения процесса интеграции, подчеркивая необходимость ускорения темпа натурализации, увеличения уровня терпимости и осведомленности о культурном плюрализме общества, улучшения сотрудничества между эстоноязычной и неэстоноязычной общинами. Наличие Программы, судя по всему, способствовало более позитивному восприятию касающихся интеграции вопросов.

Тем не менее эстонцы и неэстонцы продолжают придерживаться противоположных взглядов о базовых предпосылках и задачах интеграции. Большинство эстонцев видит задачей интеграции трансформацию неэстонцев в лояльных граждан и соответствующую демонстрацию этой лояльности в виде владения эстонским языком. С их точки зрения изучение эстонского понимается скорее как личная обязанность. Для большинства неэстонцев интеграция означает трансформацию нынешних норм и законов с целью снижения натурализационных и языковых требований, что позволит меньшинствам быть лояльными гражданами Эстонии при сохранении своей особой национальной и культурной идентичности⁵⁵.

Представители организаций гражданского общества и организаций меньшинств часто выражают опасения по поводу низкого уровня вовлечения этнических меньшинств и вообще НПО в координацию выполнения Программы интеграции. Это - одна из сторон общей претензии, что правительство не уделяет достаточного внимания созданию возможностей для неправительственного сектора⁵⁶.

⁵⁵ J. Kruusvall, "Understanding integration in Estonian society"// M.Lauristin and R.Vetik (eds), *Integration in Estonian society: monitoring 2000*, IISS, Tallinn, 2000, pp. 19, 21. См. <http://www.meis.ee/eng/monitoring/Juri.rtf> (посещение 15 апреля 2002 года). См. также А. Semjonov (ed), *Integratsioon Tallinnas 2001 [Интеграция в Таллинне 2001]*, LICHR, Tallinn, 2002, pp. 76-77.

⁵⁶ Интервью с Агу Лайусом, директором Института Яана Тыниссона, Таллинн, 9 апреля 2002 года; интервью с Яаком Прозесом, президентом Эстонской ассоциации национальных меньшинств, Таллинн, 3 апреля 2002 года.

2.6 Программа и ЕС

Европейский Союз поддерживал языковые проекты интеграции с середины 1990-х гг. и высоко оценивал Программу интеграции в своих периодических отчетах. Подчеркивая, что многое еще предстоит сделать, особенно относительно интеграции неграждан, ЕС явно поддерживает подход Программы, в котором в центре внимания находятся языковые проблемы. [Европейская] комиссия отмечала необходимость проработки всех аспектов интеграции, и финансирование ЕС выделялось на проекты регионального развития, которые могли расширить сферу влияния процесса интеграции. Тем не менее можно было бы еще больше заострить внимание на правовых и политических аспектах интеграции.

Посредством программы PHARE с 1996 года Европейская комиссия поддерживала ориентированные на интеграцию проекты, в основном касающиеся языкового обучения. Среди проектов, законченных до принятия Программы интеграции, был проект "Языковое обучение в 1996-1997 гг.", в котором был намечен 10-15-летний план по обучению неэстонского населения эстонскому языку. Стратегия была разработана и одобрена Правительством в апреле 1998 года. Другой целью проекта была координация различных программ и проектов языкового обучения, включая попытки привлечь для этих проектов иностранную помощь. Эта деятельность привела к принятию в 1998 году крупномасштабной программы, поддержанной несколькими донорами, которую координировали Министерство образования и ПРООН и которая заменила несколько более мелких проектов, которые поддерживались в 1993-1997 гг. Дополнительно 1,4 миллиона евро было выделено для проекта "Программа изучения эстонского языка в 1993-1997 гг.". Еще 1,4 миллиона евро было выделено на проект "Программа обучения эстонскому языку в 1998-2000 гг.", а программа PHARE обеспечила бюджет в 3,1 миллиона евро для продолжающегося проекта "Интеграция эстонского общества и программа языкового обучения для этнических меньшинств в Эстонии в 2001-2003 гг."

Эти проекты выполнялись Министерством образования, причем Целевое учреждение интеграции отбирало организации-исполнители на конкурсной основе. Руководящий комитет программы PHARE надзирал за использованием средств через систему утверждения планов деятельности и бюджетных планов⁵⁷.

Весной 2000 года ПРООН заказало промежуточную оценку "Программы ЕС PHARE обучения эстонскому языку в 1998 - 2000 гг."⁵⁸ международному оценочному комитету. Основные выводы о проектах PHARE были положительными, причем было отмечено, что эффективная координирующая роль ПРООН и самого Целевого учреждения интеграции способствовали их общей действенности⁵⁹. Хотя сообщалось, что языковые лагеря и подобные программы были чрезвычайно популярны среди молодежи и эту деятельность следует расширять, в оценке отмечалось, что проекты обучения взрослых языку были менее успешными и что большее внимание должно уделяться экономическим и социально-культурным проектам, направленным на представителей меньшинств старшего поколения⁶⁰. В оценке отмечалось, что в будущем должно быть обеспечено слияние ориентированных на язык инициатив в более общие инициативы.

В некоторых местах оценки отмечается, что у получателей или "целевых групп" имелось мало шансов как-то повлиять на программу, и рекомендуется, чтобы руководящий комитет программы включил в свой состав дополнительного члена, который бы представлял там интересы неэстонцев⁶¹.

⁵⁷ Комитет состоит из представителей Министерств образования и финансов, [бюро] министра народонаселения, парламента, научных и исследовательских учреждений и организаций меньшинств.

⁵⁸ См. M.Hopkins, T.Elenurm, G.Feldman, *Mid-term evaluation of social integration projects in Estonia*, Tallinn, May 2000. См. <http://www.meis.ee/eng/hinnang-eng.rtf> (посещение 15 апреля 2002 года). (Далее *Mid-term evaluation of social integration projects in Estonia*).

⁵⁹ *Mid-term evaluation of social integration projects in Estonia*, p. 4.

⁶⁰ *Mid-term evaluation of social integration projects in Estonia*, p. 6

⁶¹ *Mid-term evaluation of social integration projects in Estonia*, p. 7.

В отчете об успехах 2000 года (*Progress Report 2000*) Европейская комиссия приветствовала принятие правительством Программы интеграции. В отчете об успехах 2001 года ЕС описал схему реализации Программы интеграции и предусмотренные Планом действий расходы на деятельность (225 миллионов эстонских крон или 14,4 миллиона евро⁶² на период 2000-2003 гг.). В отношении следующих этапов реализации в отчете отмечалось:

*"Правительству Эстонии необходимо продолжить предоставлять необходимые средства и уделять должное внимание реализации всех частей Программы интеграции. Это включает в особенности необходимость обеспечить высокий уровень информированности и вовлечения в процесс интеграции всех слоев эстонского общества"*⁶³.

3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА - РЕАЛИЗАЦИЯ

3.1 Заявленные цели Программы

Планируется, что Программа интеграции выйдет за рамки периода 2000 - 2007 гг.. Кроме целей, которые должны быть достигнуты в эти сроки, некоторые из ее задач рассматриваются как "долгосрочные", достижимые только после 2007 года. Эти цели включают: создание "единого информационного пространства в эстоноязычной среде общения в условиях культурного разнообразия и терпимости"; правовая и политическая интеграция; формирование лояльного населения и снижение числа неграждан и лиц без какого-либо гражданства; возросшая экономическая конкурентоспособность и социальная мобильность всех членов эстонского общества.

⁶² При пересчете учитывался обменный курс, согласно которому 1 евро равнялся 15,64 эстонских крон.

⁶³ European Commission, *Progress Report Estonia*, Brussels 2000, p. 23.

Главные цели Программы рассматриваются как краткосрочные, которые должны быть достигнуты к 2007 году. Они разделены на 4 подпрограммы, желаемые результаты которых определены следующим образом:

- **"Образование"** - выпускник основной школы обладает знаниями об Эстонском государстве и культуре и способен участвовать в "большом" эстонском обществе; он владеет эстонским языком на среднем уровне; получившие среднее образование владеют эстонским языком в степени, необходимой для общения в быту и на работе, и способны продолжать обучение на эстонском языке;
- **"Образование и культура этнических меньшинств"** - этнические меньшинства имеют возможности получения образования на родном языке и сохранения своей культуры;
- **"Обучение взрослых эстонскому языку"** - для взрослых неэстонцев созданы возможности повышения уровня владения эстонским языком и социально-культурной компетентности;
- **"Общественная [компетентность]"** - индивиды активно участвуют в развитии гражданского общества; установки эстонцев и неэстонцев способствуют достижению основных целей Программы интеграции; улучшение возможности интегрироваться для индивидов с особыми социальными потребностями⁶⁴.

⁶⁴ *Integration Programme*, p. 16.

3.2 Государственная Программа и дискриминация

Проблемы дискриминации, даже отдельные примеры неравенства в Программе интеграции не затрагиваются вовсе. Программа содержит ряд компонентов, призванных повысить уровень взаимопонимания и терпимости в обществе. В рамках этого подхода имеется стремление предотвратить будущую дискриминацию, оставив без внимания уже имеющееся неравенство. В целом наличие дискриминации не получило широкого признания в эстонском обществе и правительственной политике. Тем не менее в данный момент разрабатывается проект Закона о равноправии.

В Программе интеграции признается наличие барьеров, которые препятствуют полному участию многих неэстонцев в [жизни] общества, хотя дискриминация среди них не упоминается⁶⁵. Как основные барьеры определены отсутствие эстонского гражданства и плохое владение эстонским языком, а также установка, что "неэстонцы - это проблема", которая доминирует среди эстонцев. Программа интеграции провозглашает, что указанные барьеры можно устранить, увеличивая уровень владения языком и обладания эстонским гражданством среди этнических меньшинств⁶⁶, но не содержит перечня мер, направленных на изменение соответствующих положений законодательства, устанавливающих языковые требования.

Антидискриминационное законодательство и практика

Конституция Эстонии содержит положения, запрещающие дискриминацию на основании расы или национальности⁶⁷. Антидискриминационные положения имеются также в Уголовном Кодексе и в Законе о трудовом договоре.

⁶⁵ *Integration Programme*, p. 12.

⁶⁶ *Integration Programme*, p. 14.

⁶⁷ Eesti Vabariigi Põhiseadus, RT 1992, 26, 349 (Конституция Эстонской Республики, далее "Конституция"), ст. 9: "Права, свободы и обязанности всех людей и каждого человека в отдельности, изложенные в Конституции, должны быть равны для эстонских граждан, граждан иностранных государств и лиц без гражданства в Эстонии"; ст. 12: "Все равны перед законом. Никто не может подвергаться дискриминации по национальной принадлежности, расовым признакам, на основании цвета кожи, пола, языка, происхождения, религии, политических или иных убеждений, имущественного или социального статуса или на иных основаниях".

Не имеется единодушия в вопросе о наличии дискриминации как проблемы во всех слоях общества. Хотя некоторые представители организаций меньшинств не видят для меньшинств проблемы дискриминации⁶⁸, касающиеся интеграции исследования показывают, что значительное число представителей меньшинств указывают на дискриминационное обращение с ними из-за их этнической принадлежности, прежде всего при использовании языка. Центр информации по правам человека составил список [законодательных] положений, способствующих неравному обращению, прежде всего касающихся языка⁶⁹.

В ответ на замечания Консультативного комитета Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств Эстонское правительство в сентябре 2001 года отмечало, что проект Закона о равноправии находится на стадии подготовки в Министерстве юстиции⁷⁰. В будущем законе рассматривается прямая и косвенная дискриминация, касающаяся найма на работу, образования, условий труда, членства в профсоюзах, социального обеспечения и здравоохранения, а также доступа к публичным услугам⁷¹. Этот значительный шаг, скорее всего, приведет законодательство Эстонии в соответствие с т.н. Расовой директивой, которую Эстония должна внедрить в национальное законодательство как часть *acquis communautaire*⁷². Предусмотренный в директиве надзорный орган уже имеется в виде бюро омбудсмана, который обладает правом получать жалобы на дискриминацию и обязан добиваться

⁶⁸ Интервью с Яаком Прозесом, президентом Эстонской ассоциации национальных меньшинств, Таллинн, 3 апреля 2002 года.

⁶⁹ См. Legal Information Centre for Human Rights, "LICHR Recommendations to the participants in the seminar "Recent amendments to the Estonian legislation in the light of the international standards on minority rights" // *Problems and trends in the integration process of Estonian society. Workshop, 12.05.2000. Collection of presentations and materials*, Tallinn, 2000. В 2000 году Центр зарегистрировал жалобы и обращения за помощью от 437 человек, принадлежащих к общине этнических русских в Эстонии. См. EU Accession Monitoring Program: *Minority Protection* 2001, p. 189.

⁷⁰ *Government Comments on FCNM Advisory Committee 2001 Opinion*, p. 5.

⁷¹ Министерство юстиции, *Võrdõigustlikeuse ja võrdse kohtlemise seadus*. Eelnõu 24.04.02. (Проект Закона о равноправии и равном обращении на 24 апреля 2002 года).

⁷² *European Council Directive Implementing The Principle Of Equal Treatment Between Persons Irrespective Of Racial And Ethnic Origin* (OJ L 180, 19/07/2000)

быстрого прекращения дискриминации и защищать права ее жертв⁷³. Министерство юстиции пригласило ряд НПО, компетентных в деле охраны прав меньшинств, прокомментировать законопроект.

Правительство и парламент изменили некоторые законы, которые, как считалось, имели дискриминационный эффект и не способствовали включению русскоязычных. Например, поправка к Закону о выборах Рийгикогу (парламента) и Закону о выборах собрания местного самоуправления, принятая парламентом 21 ноября 2001 года, отменила языковые требования для кандидатов на парламентских и местных выборах и тем самым привела законодательство в соответствие с международными нормами и стандартами, прежде всего со ст. 25 Пакта ООН о политических и гражданских правах⁷⁴. Тем не менее, поскольку сохраняются весьма строгие требования, касающиеся использования эстонского языка в качестве рабочего даже на собраниях местного самоуправления, отмена языковых требований для депутатов на практике мало облегчит доступ⁷⁵ [неэстонцев к работе органов управления].

Вопрос о свидетельствах о владении языком вызвал в прошлом [2001] году озабоченность неэстонской общины, но ожидаемое сейчас к принятию законодательство должно его решить, по крайней мере на время. Новая система выдачи свидетельств была принята в 1999 году. Хотя срок действия выданных ранее свидетельств о знании языка не был ограничен, принятый в 1999 году Закон об изменении Закона о языке и Закона о госпошлине установил, что старые свидетельства утратят действие в июле 2002 года⁷⁶.

⁷³ *Government Comments on FCNM Advisory Committee 2001 Opinion*, p. 5.

⁷⁴ Серьезная озабоченность была также выражена Консультативным комитетом Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств во Мнении об Эстонии, принятом 14 сентября 2001 года. Комитет утверждал, что "эти требования оказывают негативное влияние на эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам [в общественной жизни], и что эти требования несовместимы со статьей 15 Рамочной конвенции". См. *FCNM Advisory Committee 2001 Opinion on Estonia*, at para. 54. [55]

⁷⁵ См. *Report Submitted by Under Article 9 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Estonia*, February 2002, p. 27. См. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/fa6627fccbb3a493c1256bf900484c42](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/fa6627fccbb3a493c1256bf900484c42) (посещение 6 августа 2002 года).

⁷⁶ См. Закон об изменении Закона о языке и Закона о госпошлине, RT I 1999, 16, 275.

Таким образом, владельцы старых свидетельств должны будут вновь сдать экзамен. Это положение в поправках вызвало резкую критику многих представителей русскоязычной общины, а также международных экспертов⁷⁷. Представляющие русскоязычных партии высказывались за поправки, позволяющие обмен свидетельствами без дополнительного экзамена, в то время как некоторые представители этнических эстонцев выступали против автоматического обмена⁷⁸. В апреле 2002 года Правительство представило в парламент проект Закона об изменении Закона о языке и об отмене ст. 6 Закона об изменении Закона о языке и Закона о госпошлине. Согласно проекту срок действия старых свидетельств будет продлен до 1 января 2004 года.

Эстонские натурализационные требования также подвергались острой критике и на международном уровне, и на местном со стороны представителей меньшинств⁷⁹. После принятия Программы интеграции темпы натурализации в действительности замедлились, и этот факт был признан в правительственном отчете о выполнении Программы в 2000 году⁸⁰. Хотя был предпринят ряд мер для снижения предъявляемых на гражданство требований, сам факт, что число успешных ходатаев уменьшается на фоне сохранения большого числа лиц без какого-либо гражданства, предполагает, что Правительство должно пересмотреть юридические процедуры и проанализировать стимулы к натурализации. Недавно одна политическая партия предложила, чтобы резиденты с длительным сроком проживания [в Эстонии] могли бы получать гражданство после прохождения курсов по граждановедению. Это предложение другие партии расценили как предвыборный ход⁸¹.

⁷⁷ Консультативный комитет Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств в своем Мнении об Эстонии утверждал, что "недавние поправки, касающиеся требуемых языковых уровней, должны претворяться в жизнь без чрезмерного обременения лиц, которые уже сдали требуемые языковые экзамены и получили свидетельства в соответствии с ранее применяемыми правилами". См. FCNM Advisory Committee 2001 *Opinion on Estonia* at para. 60.

⁷⁸ См. К. Kalamees, "Selgub keeletunnistuste kehtivusaja pikendamise" [(Скоро) прояснится вопрос о продлении срока действия языковых свидетельств], *Eesti Päevaleht*, 2 апреля 2002 года. См. <http://www.epl.ee/leht/artikkel.php?ID=200321> (посещение 15 апреля 2002 года).

⁷⁹ См., напр., ECRI, *Second Report on Estonia*, p. 8; V. Poleshchuk, *Advice Not Welcomed*, pp. 51-65.

⁸⁰ *The Implementation of the State Programme "Integration in Estonian society 2000-2007" in 2000*, p. 66.

⁸¹ См. RFE/RL, *Newsline*, 15 July 2002, "Estonia's Res Publica Proposes Easier Citizenship for Russians."

Восприятие неэстонцами дискриминации и неравенства особенно важно в контексте Программы интеграции. Хотя оно лишь вскользь было упомянуто в тексте Программы, восприятие дискриминации стало объектом мониторинга организаций гражданского общества. Согласно одному исследованию, проведенному в Таллинне в 2001 году, 15% этнических эстонцев и 37% неэстонцев имели личный опыт или слышали о дискриминации в течение последних двух лет⁸². Согласно оценкам респондентов, права эстонцев чаще нарушаются в трудовых отношениях и при контактах с государственными чиновниками, в то время как меньшинства дополнительно заявляют о дискриминационной практике при прохождении процедур, касающихся видов на жительство и гражданства. Согласно данным исследования, свыше 40% неэстонцев полагают, что дискриминация по этническому признаку практикуется в Эстонии, в то время как 46% из них заявили об опыте неравного обращения со стороны государственных чиновников из-за недостаточного владения эстонским языком. Ответы, полученные в ходе исследования, показали, что дискриминация на основе языка и этнического происхождения также имеет место на рабочем месте, но не так часто, как в официальной и административной сферах⁸³. Согласно данному исследованию, наиболее уязвимой группой являются лица без какого-либо гражданства, которые полагают, что их дискриминируют в значительно большей степени и на рабочем месте, и в публичной сфере.

В то же время интеграционные исследования показывают, что большинство эстонцев не считают, что у меньшинств положение хуже, чем их собственное, и не признают, что меньшинства подвергаются неравному обращению⁸⁴. В этом контексте задача Программы интеграции по "повышению осведомленности о мультикультурализме и поддержке адаптации к мультикультурной Эстонии"⁸⁵ должна в первую очередь быть направлена на этнических эстонцев, чтобы повысить их осведомленность в данной сфере.

⁸² A. Semjonov (ed), *Integratsioon Tallinnas 2001 [Интеграция в Таллинне 2001]*, LICHR, Tallinn, 2002, pp. 53, 54, 88.

⁸³ A. Semjonov, *Integratsioon Tallinnas 2001*, pp. 53, 54, 88.

⁸⁴ J. Kruusvall. "Understanding integration in Estonian society" // M.Lauristin and R.Vetik (eds), *Integration in Estonian society: monitoring 2000*, IISS, Tallinn, 2000, pp. 18, 27. См. <http://www.meis.ee/eng/monitoring/Juri.rtf> (посещение 15 апреля 2002 года).

⁸⁵ *Integration Programme*, p. 41.

Повышение уровня терпимости

Программа интеграции не упоминает дискриминацию, но предусматривает меры, направленные на повышение уровня терпимости и снижения этнических стереотипов в обществе и СМИ. Этот аспект процесса интеграции касается групп меньшинств и большинства и должен способствовать "двусторонней" интеграции, упомянутой в тексте Программы. Тем не менее некоторые защитники прав меньшинств считают, что Программа все-таки ожидает адаптации скорее от неэстонцев, чем от Эстонского государства или большинства, и что обещание о двустороннем процессе не выполняется.

Анализ результатов мониторинга СМИ⁸⁶, предусмотренного Программой интеграции, позволяет предположить, что у русско- и эстоноязычной прессы начинает появляться общая сфера, поскольку пресса на обоих языках больше помещает касающейся обеих общин информации и сведений о различных национальных группах. Подача этих тем в эстонской прессе и прессе меньшинств стала также более похожей. Поскольку журналисты и редакторы становятся все более осведомленными о стереотипных и негативных характеристиках, язык и содержание журналистских материалов становятся все более нейтральными, что является улучшением по сравнению с предшествующим периодом, когда исследования показывали, что взаимные негативные стереотипы преобладали как в эстонской, так и русскоязычной прессе⁸⁷. Целевое учреждение интеграции также способствовало росту интереса русскоязычных зрителей к местному вещанию путем финансирования новых телевизионных программ⁸⁸.

⁸⁶ Программа интеграции предусматривает мониторинг СМИ, чтобы следить за регулярностью и содержанием освещения в журналистике вопросов, касающихся интеграции, национальных отношений, гражданства, языка, культуры и политики национальных меньшинств. Программа изучает все русско- и эстоноязычные газеты с начала проекта в 1999 году, телевизионные передачи с 2000 года и русскоязычные передачи на общественном радио с 2001 года.

⁸⁷ R. Vetik, *Interethnic Relations in Estonia 1988-1998. Doctoral dissertation*, University of Tampere, Tampere, 1999. См. также M. Raudsepp, "Rahvusküsimus ajakirjanduse peeglis" ["Национальный вопрос в зеркале журналистики"] // M. Heidmets (ed), *Vene küsimus ja Eesti valikud [Русский вопрос и выбор Эстонии]*. ТРÜ Kirjastus, Tallinn, 1998, p.113-135.

⁸⁸ Public Communication Programme Integrating Estonia, *Final Report*, Hill and Knowlton, p. 13.

Две крупномасштабные кампании по повышению уровня терпимости были запущены в рамках Программы интеграции, а также многочисленные рекламные материалы были опубликованы для других проектов, таких как языковое обучение для взрослых. Направленные на поддержание различий кампании "Много хороших людей" в 1999 году и "Дружба начинается с улыбки" в 2000 году получили поддержку соответственно в 41 935 и 76 774 евро. Усилия, направленные на рекламу гражданства и языкового обучения, включая кампанию по рекламе языкового обучения "Развяжи!", получили в целом с 1999 по 2001 гг. 174 052 евро⁸⁹.

Социальная реклама в Эстонии ранее широко не использовалась, и реакция на этот новый подход была двойственной. Критика часто ставила под сомнение пользу этих кампаний, утверждая, что средства можно было использовать на более приоритетные и практичные цели⁹⁰. Представители меньшинств в особенности призывали к более конкретным делам в упомянутых в Программе политической, правовой и социальной сферах для доработки продолжающихся проектов в области языка и образования.

3.2.1 Образование

Программа интеграции признает тот факт, что некоторые возможности закрыты для этнических меньшинств из-за недостаточного владения ими эстонским языком⁹¹, но прямо проблему дискриминации в сфере образования не затрагивает. Опасения по поводу доступа меньшинств к образованию в общем касаются качества и доступности образования на родном языке (см. раздел 3.3.1), что влияет на возможность трудоустройства, на социальное обеспечение, участие в общественной и политической жизни.

⁸⁹ Integration Foundation, *Final Report of the Project "Support to the State Programme for Integration of non-Estonians into Estonian Society"*, Tallinn, 2001; *Integration Foundation, Integration Foundation Yearbook 2000*, Tallinn, 2001, <http://www.meis.ee/eng/aastaraamat> (посещение 15 апреля 2002 года); *Integration Foundation, Integration Foundation Yearbook 2001*, Tallinn, 2002, manuscript.

⁹⁰ O.Peresild, "Sotsiaalreklami integreeruva ühiskonna kontekstis" ["Социальная реклама в контексте интегрирующегося общества"]// R.Kõuts (ed), *Integratsiooniprotsessi kujastamine Eesti ajakirjanduses aastal 2001. Projekti "Integratsiooni meediamonitooring" aruanne* [Отражение интеграционных процессов в эстонской журналистике в 2001 году. Отчет проекта "Интеграционный мониторинг СМИ"], VAMR, Tartu, 2002.

⁹¹ *Integration Programme*, p. 12.

Акцент на преподавании эстонского языка в русскоязычных школах и в особенности на запланированном переходе русскоязычных школ на эстонский язык обучения после 2007 года вызывал озабоченность представителей русскоязычной общины Эстонии и за рубежом. Консультативный комитет Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств также выразил ряд сомнений в отношении этих планов, отмечая, что "считает существенным, чтобы сохранялся добровольный характер участия в таких мероприятиях (программы "языкового погружения") и чтобы решение о выделении значительных средств на эти программы не оказывало бы негативного влияния на доступность и качество образования на языке меньшинства в задействованных регионах"⁹².

Подпрограмма "Образование" Программы интеграции подчеркивает важность владения эстонским языком как основного фактора интеграции во всех сферах. Особые образовательные проекты предусмотрены в подпрограммах "Образование" и "Обучение взрослых эстонскому языку", которые получили свыше 3/4 всего финансирования, выделенного Программе в 2000 году⁹³. В этом же году обучения языку касались два проекта, которые должны увеличить возможности вне сферы образования, прежде всего в сфере занятости:

Языковые лагеря и проекты обмена в семьях

Языковые лагеря предлагали русскоязычной молодежи возможность интенсивного изучения эстонского языка в местах отдыха. В ходе программы обмена в семьях русскоязычные дети оставались в течение месяца в принимающих эстоноязычных семьях, что обеспечивало более значимый культурный обмен.

⁹² См. FCNM Advisory Committee 2001 *Opinion on Estonia* at para. 54

⁹³ *Government Report*, p 86.

Целевое учреждение интеграции отвечало за проведение конкурса проектов, и после окончания деятельности проекты оценены Эстонским советом по изучению языковых лагерей и семьи, который состоял из представителей программ-доноров, Министерства образования, Инспекции по языку, Совета управляющих лагерями, учителя эстонского языка из русскоязычной школы и университетского студента-неэстонца. Получателей по проекту просили представить свои мнения с тем, чтобы помочь в будущем [лучше] организовывать лагеря и языковое обучение.

В 2000-2001 гг. всего было реализовано 72 проекта, среди них - 45 проектов языковых лагерей и 27 проектов обмена в семьях. 3500 молодых людей приняли участие в этой деятельности, включая примерно 2700 представителей меньшинств⁹⁴. Высокий уровень заинтересованности со стороны получателей по проекту подтверждает и число молодых людей, принимавших участие в проекте. Русскоязычные участники хорошо отзывались о своем опыте, особенно касаясь проектов обмена в семьях. Не имелось соответствующей возможности для эстонских детей жить в русских семьях, хотя Программа интеграции предполагала двусторонний характер обменов.

Согласно мониторингу СМИ, языковые лагеря и проекты обмена в семьях были наиболее часто упоминаемым видом деятельности в эстони- и русскоязычной прессе Эстонии в 2001 году⁹⁵. Русско- и эстоноязычные СМИ отражали эту деятельность в позитивном ключе, хотя русскоязычные СМИ оценивали проекты обмена в семьях много выше, чем их эстоноязычные коллеги⁹⁶. Предпринималась также попытка повысить осведомленность о проектах через выпуск пресс-релизов. Целевое учреждение интеграции представляло на своем Интернет-сайте базовую информацию о проектах, правда, в основном на эстонском языке⁹⁷.

⁹⁴ Средства для этих проектов были предоставлены Министерством сельского хозяйства (238 159 крон) и различными фондами Целевого учреждения интеграции (2 493 280 крон из проекта Северных стран, Великобритании и ПРООН; 2 125 888 крон из "Программы ЕС PHARE обучения эстонскому языку"). В целом бюджет составил 5 857 327 крон (374 350 евро). См. G. Feldman, M. Kuldjärv, O. Vares, *Report of the Final Evaluation of the Nordic/UK/UNDP Project "Support to the State Integration Programme"*, Tallinn, October 2001 pp. 18-19. (Далее *Report of the Final Evaluation of the Nordic/UK/UNDP Project*).

⁹⁵ R.Kõuts, *Media Monitoring 2002*, p. 11.

⁹⁶ R.Kõuts, *Media Monitoring 2002*, p. 11.

⁹⁷ На Интернет-странице Целевого учреждения интеграции имелась какая-то информация на русском и английском языках на <http://www.meis.ee/eng/index.html>.

Международная оценочная комиссия сделала промежуточную и заключительную оценку проекта. Комиссия отметила, что в интересах интеграции должно быть уделено большее внимание мониторингу программы обмена в семьях⁹⁸. В ходе первой оценки не были привлечены представители меньшинств, но один из трех членов комиссии по составлению заключительной оценки был из числа меньшинств. Это изменение, вероятно, было ответом на собственную рекомендацию авторов промежуточной оценки, что в рамках проекта должно быть предусмотрено большее участие со стороны предполагаемых получателей по проекту⁹⁹.

Проект обучения взрослых эстонскому языку InterEst

Этот проект, предназначенный для того, чтобы побудить взрослых изучать эстонский язык, был начат в 1999 году, до принятия Программы интеграции¹⁰⁰. На начальных этапах проекта зона его действия ограничивалась преимущественно русскоязычными регионами Северо-Востока и Таллинна, но затем им была охвачена вся Эстония. Взрослые, удачно окончившие курсы обучения, имели право на возврат государством части потраченных на них средств.

Для предоставляющих языковое обучение фирм организовывалось обучение, чтобы обеспечить их соответствие требованиям языковых экзаменов. 120 учителей приняли участие в подготовительных курсах в 2000 году. Они также получили методическую литературу, учебники и тетради с упражнениями, напечатанные при поддержке "Программы ЕС PHARE обучения эстонскому языку". К концу 2000 года 4800 учащихся-неэстонцев закончили курсы, из них примерно 1/3 сдали экзамен на категорию и получили назад часть потраченных на курсы средств.

⁹⁸ *Report of the Final Evaluation of the Nordic/UK/UNDP Project*, p. 18.

⁹⁹ *Mid-term evaluation of social integration projects in Estonia*, p. 19.

¹⁰⁰ Общий бюджет проекта составил 3 106 307 крон (198 528 евро); он был сформирован из государственных бюджетных ресурсов (171 307 крон) и фондов иностранной помощи Целевого учреждения интеграции (2 935 000 крон).

Экспертная группа, ответственная за развитие системы возврата потраченных на языковое обучение средств, включала представителей групп меньшинств, а также государственных и муниципальных чиновников, представителей фирм языкового обучения и НПО.

Согласно проведенному в марте 2000 года исследованию¹⁰¹, примерно 79% русскоязычных респондентов были осведомлены о кампании, которая проводилась с целью представить общественности проект InterEst. Только примерно 11% респондентов отметили, что не нуждаются в дополнительном изучении эстонского языка. В то же время в процентном отношении тех, кто планировал улучшить владение языком, было немного - около 33% всех респондентов. 48% респондентов заявили, что они не планируют идти на курсы языкового обучения; по регионам процент тех, кто давал такой ответ, был самым высоким в преимущественно русскоязычной Нарве - 61%, что отражает тот факт, что многие русскоязычные по-прежнему функционируют в одноязычной среде. Комиссия Совета Европы по предотвращению расизма и нетерпимости (ECRI) рекомендовала удвоить усилия по языковому обучению в районах, где повседневное использование эстонского языка остается на низком уровне¹⁰².

Согласно мониторингу СМИ 2001 года¹⁰³ эстоноязычные СМИ отзывались о проекте InterEst более благосклонно, чем русскоязычные коллеги. Как и в случае с языковыми лагерями и проектами обмена в семьях, результаты каждого проекта сообщались в пресс-релизах, к тому же информация о схеме возврата потраченных средств имеется на Интернет-сайте Целевого учреждения интеграции¹⁰⁴.

¹⁰¹ OÜ SaartPoll, *Interest kampania mõju uuring* [Исследование влияния кампании InterEst], Tallinn, 2000.

¹⁰² ECRI, *Second Report on Estonia*, p. 9.

¹⁰³ *Media Monitoring 2002*, pp. 100, 105.

¹⁰⁴ См. <http://www.meis.ee/eng/index.html>

Проект опять-таки подвергся промежуточной и заключительной оценке международными группами в рамках программы Северных стран, Великобритании и Программы развития ООН.

Рекламные кампании, посвященные языковому обучению, были достаточно успешными, поскольку число записавшихся на курсы людей резко возросло во время кампаний и сразу после¹⁰⁵. Последняя такая кампания - "Развяжи!" - должна была оказывать "шокирующий эффект": в ходе нее вывешивались фотографии людей с завязанным ртом. Организованная и проведенная целиком русскоязычной командой кампания превзошла все ожидания и привела на языковые курсы 6500 учащихся за 7 месяцев (хотя резко возросшее участие могло быть вызвано и истечением срока действия языковых свидетельств¹⁰⁶). Сотрудник Целевого учреждения интеграции озвучил типичную реакцию на кампанию: "Плакаты были отвратительные и мне лично они очень не понравились, но они оказались очень эффективными, и как координатор я полностью удовлетворена результатами"¹⁰⁷.

3.2.2 Занятость

Как и в отношении образования, дискриминация в сфере занятости не обозначена в Программе интеграции в качестве источника неравенства между эстонцами и неэстонцами. Владение эстонским языком является предварительным условием для доступа к работе в некоторых секторах [экономики], как публичных, так и частных. Также оно оказывает опосредованное воздействие на трудоустройство за пределами регионов, где доминирует русский язык. Программа интеграции опять-таки подчеркивает роль обучения эстонскому языку как средства, увеличивающего доступ [к занятости], хотя некоторые правовые положения в свою очередь ограничивают возможности тех, кто по-эстонски свободно не говорит.

¹⁰⁵ Интервью с экспертом Целевого учреждения интеграции Хилле Хинсберг, Таллинн, 28 марта 2002 года.

¹⁰⁶ Круглый стол Института открытого общества, Таллинн, июнь 2002 года.

¹⁰⁷ Интервью с Хилле Хинсберг, Таллинн, 28 марта 2002 года.

Неравное положение неэстонцев на рынке труда является следствием нескольких факторов, включая структурные изменения, которые сопровождали переход Эстонии от производства советского типа к рыночной экономике, неравенство в региональном развитии, которое особенно повлияло на северо-восточную Эстонию, отсутствие гражданства у меньшинств и недостаточное владение эстонским языком. Поэтому будет трудно установить, что неравенство в уровне занятости вызвано дискриминацией, которая официально запрещена по любому признаку согласно Закону о трудовом договоре от 1992 года¹⁰⁸. Не сообщалось о случаях дискриминации в сфере занятости в эстонских комиссиях по разрешению трудовых споров, и Государственная трудовая инспекция не обнаруживала случаи дискриминации на рабочем месте¹⁰⁹.

Закон о языке требует владения эстонским языком для некоторых работников частной сферы на основании "оправданного общественного интереса"¹¹⁰. Отчет 2001 года Европейской комиссии по предотвращению расизма и нетерпимости (ECRI) по Эстонии отмечает, что определение [этого интереса] достаточно расплывчато и что выполнение этих положений может привести к дискриминации, поскольку "в некоторых случаях работодатель предпочтет нанять тех, для кого эстонский язык родной, или даже уволить неэстоноязычного работника, чтобы избежать сложностей, связанных с законодательством"¹¹¹. Местные наблюдатели высказывали схожие опасения¹¹². В настоящий момент в Министерстве образования и Министерстве юстиции разрабатывается проект поправок к Закону о языке, которые должны обеспечить соответствие для каждой профессии требуемого уровня владения языком действительным потребностям на практике¹¹³.

¹⁰⁸ Закон о трудовом договоре, Riigi Teataja 1992, 15, 16, 241. Ст. 10. См. <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?dok=X1056K5&keel=en> (посещение 15 апреля 2002 года).

¹⁰⁹ V. Poleshchuk, *Legal Analysis of National and European Anti-Discrimination Legislation: Estonia*. European Roma Rights Centre; Interights; Migration Policy Group, Brussels, 2002, p. 18.

¹¹⁰ Закон о языке, ст. 2¹; поправки опубликованы RT I 2000, 51, 326. Требования оправданы, кроме прочего, в интересах общественного порядка, здравоохранения, защиты прав потребителя и безопасности рабочего места.

¹¹¹ ECRI *Second Report on Estonia*, p. 9.

¹¹² См., V. Poleshchuk, *Social Dimension of Integration in Estonia and Minority Education in Latvia*, European Centre for Minority Issues, December 2001, p. 5.

¹¹³ Интервью с Майлис Ранд, министром образования, Таллинн, 4 апреля 2002 года

Реализованных в рамках Программы интеграции проектов, которые были направлены на преодоление неравенства в сфере занятости, было немного, и они в основном затрагивали языковой аспект проблемы. Улучшение владения языком работниками было направлено на повышение у меньшинств гибкости и мобильности рабочей силы, т.е. на предоставление русскоязычным большим возможностей работать за пределами некоторых традиционных для них отраслей.

Представитель Центрального союза профсоюзов Эстонии (ЕАКЛ) признает неравное положение русскоязычных на рынке труда, однако отмечает, что это результат не этнической дискриминации, а спада экономической активности в отраслях, где большинство русскоязычных было занято в советское время¹¹⁴. Таким образом, профсоюзы не считают необходимым подчеркивать этнический аспект занятости. Где большие предприятия продолжают работать после денационализации, русскоязычные работники доминируют, и их профсоюзные организации намного сильнее, чем у эстонских рабочих: в среднем, профсоюзы в Эстонии объединяют 12-15% всех работников страны, в то время как русскоязычные работники из Ида-Вирусского уезда одни составляют 1/4 членов ЕАКЛ. Представитель союза также признал, что руководство заводов, находящихся в собственности иностранных (западных) компаний, часто использует противозаконные срочные договоры для найма работников, что оставляет последних без каких-либо социальных гарантий в случае реструктуризации или закрытия предприятия¹¹⁵. Снова русскоязычные, особенно женщины, находятся в невыгодном положении. Несмотря на то, что эстонская политика в сфере занятости в ходе процесса присоединения к ЕС стала объектом пристального внимания, Эстония не ратифицировала те конвенции МОТ (особенно Конвенцию № 111), которые должны способствовать подлинному применению на эстонском рынке труда принципа равных возможностей¹¹⁶.

¹¹⁴ Интервью с Харри Талига, секретарем по социальным вопросам Центрального союза профсоюзов Эстонии [ЕАКЛ], Таллинн, 9 апреля 2002 года.

¹¹⁵ Интервью с Харри Талига, Таллинн, 9 апреля 2002 года.

¹¹⁶ См. *Monitoring the EU Accession Process: Equal Opportunities for Women and Men in Estonia*, Open Society Institute, Budapest, 2002 (готовится к публикации). См. <http://www.eonet.ro>.

Данные 2000 года по рабочей силе, опубликованные Департаментом статистики Эстонии, позволяют сделать несколько выводов относительно занятости меньшинств. Неэстонцы участвуют во всех экономических сферах, хотя их роль особенно важна в некоторых отраслях экономики. Меньшинства недостаточно представлены на высшем уровне в частном и публичном секторах, в особенности в публичной администрации и обороне, а также в сфере обязательного социального страхования¹¹⁷.

Этническое разделение труда в Эстонии содержит существенные элементы социального неравенства; ввиду этого некоторые ответственные за политику лица отмечали необходимость сместить фокус Программы интеграции и больше сконцентрироваться именно на социальном аспекте интеграции при планировании в будущем интеграционных мероприятий¹¹⁸. В своем предложении для заключений и рекомендаций Комитета министров Консультативный комитет Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств отмечает, что "остаются проблемы в отношении эффективного участия принадлежащих к национальным меньшинствам лиц в экономической жизни, особенно относительно их доступа на рынок труда" и "рекомендует, чтобы Эстония решительно продолжала усилия по решению этих проблем"¹¹⁹. Обучение языку, будучи важным элементом мероприятий по улучшению возможностей занятости, касается лишь одного аспекта неравенства в сфере занятости. Принятие наряду с обучением языку других мер, таких как организация переобучения, может повысить эффективность Программы в целом, в особенности в отношении неэстонцев старшего поколения, для которых имеющиеся интеграционные мероприятия являются менее привлекательными¹²⁰.

¹¹⁷ Среди всех занятых этнических русских в этих секторах работает 2,6% против 7,7% этнических эстонцев, или 14,4% во всей группе. Работодатели составляют 3,3% среди этнических эстонцев (7,7% - предприниматели - физические лица) и 2,5% (2,8%) среди неэстонцев. Statistical Office of Estonia, *Labour Force 2000*, Tallinn, 2001, pp.163, 165, 167.

¹¹⁸ Интервью с бывшим министром народонаселения Катрин Сакс, Таллинн, 1 апреля 2002 года, и с Тийтом Сеппом, вице-канцлером Министерства внутренних дел, Таллинн, 1 апреля 2002 года.

¹¹⁹ FCNM Advisory Committee, 2001 *Opinion on Estonia*, p. 24.

¹²⁰ См. *Mid-term evaluation of social integration projects in Estonia*, p. 15.

Реализованные в рамках Программы интеграции проекты в сфере занятости включали в себя:

Обмен рабочей силой

Несколько 2-3-недельных проектов мобильности рабочей силы было осуществлено весной 2000 года¹²¹. Полицейские из Ида-Вируского уезда, медицинский персонал из Кохтла-Ярве и работники библиотек из Силламяэ были направлены на работу в разные регионы Эстонии (Саареский, Ляэнеский, Вырусский, Пылваский и Вильяндиский уезды). Участники проекта жили в семьях этнических эстонцев и всю ежедневную работу делали в эстонской языковой среде. Целью проекта было облегчить овладение неэстонцами языком и способствовать культурному обмену между этническими группами. Достижение этих целей, в свою очередь, должно было способствовать появлению у меньшинств большей мобильности рабочей силы.

Для оценки эффективности проекта была сформирована группа экспертов, состоящая из представителей меньшинств, НПО, государственных и муниципальных чиновников, которая изучила отчеты и побеседовала с участниками и работодателями. Оценочная группа из трех человек, включая одного представителя меньшинств, подготовила итоговый отчет.

Проекты получили скромное (и в общем доброжелательное) освещение в СМИ, работающих и на эстонском, и на русском языке. Попытки рекламы проекта были сделаны при помощи пресс-релизов и страницы Фонда интеграции в Интернете.

¹²¹ Общая стоимость проекта составила 744 000 крон (47 550 евро), предоставленных из фондов иностранной помощи Целевого учреждения интеграции.

Свыше 60 человек получили языковое обучение и специальную практическую подготовку в рамках проекта обмена. Согласно оценочной группе, организация и осуществление проекта были на высоком уровне. Тем не менее члены группы отметили, что больше всего на эффективности проекта сказывается отсутствие у его участников формального механизма для поддержания и улучшения знания эстонского после того, как они вернутся в преимущественно русскоязычную среду¹²². Также неясно, действительно ли необходимое число рабочих мест за пределами Ида-Вирусского уезда будет доступно для тех, кто прошел через проект, и что эти люди будут желать и способны занять эти места¹²³. Поэтому цель или метод стимулирования крупномасштабной мобильности рабочей силы по всей Эстонии при помощи этого проекта, видимо, должны быть пересмотрены, поскольку не имеется достаточно доказательств того, что эта мобильность действительно будет иметь место.

Обучение чиновников из Ида-Вирусского уезда

Чиновники из преимущественно русскоязычного района Ида-Вирумаа получили двухдневный курс по управлению конфликтами как часть инициативы по улучшению возможностей региона¹²⁴. В ходе оценки выяснилось, что преподаватели, "судя по всему, не имели сбалансированного отношения к рабочим условиям обучающихся"¹²⁵ и имели нереалистичные ожидания в отношении их способностей. Вследствие этого проект не был столь полезен, как ожидалось.

¹²² *Report of the Final Evaluation of the Nordic/UK/UNDP Project*, p. 26

¹²³ *Report of the Final Evaluation of the Nordic/UK/UNDP Project*, p. 26.

¹²⁴ *Report of the Final Evaluation of the Nordic/UK/UNDP Project*, p. 25.

¹²⁵ *Report of the Final Evaluation of the Nordic/UK/UNDP Project*, p. 25.

3.2.3 Жилищная сфера и другие товары и услуги

Некоторые социальные факторы, которые часто тесно связаны с этническим происхождением, такие как уровень доходов и занятость, сказываются на неравенстве в жилищной сфере. В ходе денационализации более 90% жилья стало частным. Однако исследование показало, что значительное число лиц без эстонского гражданства среди меньшинств в целом уменьшили возможности неэстонцев влиять на процесс приватизации, что поставило их в худшие условия при приобретении жилья¹²⁶.

Программа интеграции лишь кратко упоминает жилищные проблемы в качестве целей подпрограммы "Общественная компетентность"¹²⁷. Однако никаких мер в этой области не предпринято.

3.2.4 Здравоохранение и другие формы социального обеспечения

Система социального обеспечения базируется на принципе, что государственная поддержка обеспечена всем легальным резидентам вне зависимости от гражданства. Продолжающийся рост цен на услуги в области здравоохранения, недостаток человеческих ресурсов и увеличение доли услуг, оказываемых частным сектором, являются проблемой всего общества. Тем не менее меньшинства зачастую непропорционально сильно подвержены влиянию этих факторов, поскольку их доля слишком велика в слабо защищенных группах, таких как жители депрессивных регионов, безработные и бедные¹²⁸. Те, кто не получил вид на жительство после того, как Эстония восстановила в 1991 году независимость, находятся в особо тяжелом положении.

¹²⁶ См. EU Accession Monitoring Program, *Minority Protection 2001*, p. 203.

¹²⁷ *Integration Programme*, p. 59.

¹²⁸ ECRI, *Second Report on Estonia*, p. 19.

В подпрограмме "Общественная компетентность" Программа интеграции затрагивает проблемы социальных групп риска среди этнических меньшинств¹²⁹. Среди целей подпрограммы - гарантии защиты и благоприятного окружения для брошенных детей из числа меньшинств, семейная консультация и гарантии социальных услуг для инвалидов-неэстонцев. Тем не менее мало какие меры были приняты в этих целях. На молодежь из групп риска ориентировались некоторые языковые лагеря и проекты обмена в семьях, кроме того [для проблемной молодежи] имеется возможность получения консультаций и участия во внешкольной деятельности¹³⁰.

3.2.5 Система уголовной юстиции

Программа интеграции не затрагивает вопрос о системе уголовной юстиции. О дискриминации в этой сфере, в общем, не сообщают НПО или группы меньшинств. Неэстонцев непропорционально много среди заключенных, в то время как этнические эстонцы по сравнению с этническими меньшинствами имеют в два раза больше шансов получить условное наказание¹³¹.

Не имеется статистики о том, насколько меньшинства представлены на полицейской службе в целом по Эстонии. Департамент полиции может предоставить лишь данные по Таллинну и Нарве на начало 2001 года. Около 50% полицейских в Таллинне и 94% в Нарве закончили русскоязычные школы или университеты, хотя подавляющее большинство из них (91%) свободно говорят по-эстонски¹³².

¹²⁹ *Integration Programme*, p. 59.

¹³⁰ *Government Report 2000*, p. 19

¹³¹ V. Poleshchuk, *Social Dimension of Integration in Estonia and Minority Education in Latvia*, European Centre for Minority Issues, December 2001, p. 9.

¹³² Интервью с Натальей Вебер, пресс-секретарем Департамента полиции, Таллинн, 7 апреля 2002 года.

Европейская комиссия по предотвращению расизма и нетерпимости (ECRI) отмечала, что благодаря имеющимся мерам по привлечению в полицию представителей меньшинств последние не находятся в неравном положении из-за того, что эстонский - не их родной язык¹³³.

3.3 Защита от насилия на расовой почве

Программа интеграции не анализирует и не делает рекомендаций в своем тексте относительно насилия на расовой почве, хотя она отмечает возможность межэтнического конфликта:

*"Важно осознавать, что интеграция не исключает противоречий и конфликтов, поскольку социальная унификация общества и сохранение различий нередко являются процессами противоположной направленности. В этом смысле открытость и терпимость по отношению к отличающимся от тебя представляют собой один из главных призывов к эстонскому обществу в целом"*¹³⁴.

Таким образом, Программа интеграции скорее сфокусирована на повышении уровня терпимости, нежели на специальных мерах по борьбе с насилием на расовой почве (см. раздел 3.2).

Насилие на расовой почве затронуто в ряде правовых актов, включая Конституцию. В последние годы имели место несколько случаев насилия, которые, видимо, касались межэтнических отношений, включая случай в Палдиски 23-24 августа 2001 года с участием служащих Сил обороны Эстонии и местных жителей¹³⁵, а также случаи в районах Таллинна (Ласнамяэ, Ыйсмяэ) и в Ида-Вирусском уезде между эстонскими и русскоговорящими школьниками в октябре-ноябре 2001 года¹³⁶.

¹³³ ECRI, *Second Report on Estonia*, p. 18.

¹³⁴ *Integration Programme*, p. 14.

¹³⁵ См. *Media Monitoring 2002*, p. 29.

¹³⁶ См. *Media Monitoring 2002*, pp. 79-80.

Правительство публично осудило эти случаи; в Таллинне было проведено официальное расследование. До сих пор продолжаются споры, являлись ли причиной этих конфликтов трения на этнической почве или другие факторы.

Среди населения нет единого мнения о значении насилия на расовой почве. С одной стороны, согласно общему мониторингу Программы интеграции 2000 года¹³⁷ лишь 7% респондентов из числа этнических эстонцев и неэстоноязычного населения были лично вовлечены в ненасильственные конфликты на этнической почве. Однако более 1/3 эстоноязычных и около половины неэстоноязычных респондентов сообщили, что довольно часто бывали свидетелями конфликтов на этнической почве¹³⁸.

Для эстонцев и неэстонцев конфликты наиболее вероятны в общественных местах и в СМИ. Эстонцы называли улицу и магазины местом проявления большинства конфликтов на этнической почве, тогда как с точки зрения неэстонцев они возникают также при контактах с правительственными учреждениями¹³⁹. Однако конфликты или нежелательное поведение (*harassment*), упомянутые и эстонцами, и неэстонцами, касались устных оскорблений. Так как и эстонцы, и меньшинства отмечали лишь отдельные случаи этнических конфликтов, один автор заключил, что согласно распространенному мнению враждебность или дискриминационные установки не господствуют в эстонском обществе¹⁴⁰.

¹³⁷ Общий мониторинг был заказан Целевым учреждением интеграции для анализа влияния в обществе Программы интеграции.

¹³⁸ I. Pettai, "Tolerance of Estonians and non-Estonians" // M.Lauristin and R.Vetik (eds), *Integration in Estonian society: monitoring 2000*. IISS, Tallinn, 2000, p. 8. См. <http://www.meis.ee/eng/monitoring/Iris.rtf> (посещение 15 апреля 2002 года). (Далее *Tolerance of Estonians and non-Estonians*).

¹³⁹ I. Pettai, *Tolerance of Estonians and non-Estonians*, p. 8.

¹⁴⁰ I.Pettai, *Tolerance of Estonians and non-Estonians*, p. 8.

Принимая во внимание в целом мирный характер отношений между этническими группами в Эстонии, некоторые организации меньшинств выразили свою озабоченность по поводу вышеупомянутых недавних событий, связанных с насилием. Всеобъемлющий анализ различных подходов был выполнен в мониторинге СМИ 2001 года¹⁴¹. Случай в Палдиски был описан сходным образом в эстоно- и русскоязычных СМИ. Однако мнения о причинах события были различными. Эстоноязычная пресса в большей степени, чем русскоязычная, определяла этот случай как имеющий бытовые причины - буйное поведение в пьяном виде. И эстоно-, и русскоязычные СМИ обвинили Силы Обороны Эстонии в том, что они не смогли установить строгие правила поведения в вооруженных силах. В более общем ключе и эстоно-, и русскоязычные СМИ рассматривали неэффективность и недостаточно подробный характер Программы интеграции как негативный фактор, из-за которого становятся возможными подобные случаи¹⁴².

3.4 Защита прав меньшинств

Программа интеграции признает сохранение особых этнических идентичностей как один из основных принципов интеграции и предусматривает ряд мер в разных областях для его реализации. Эти вопросы имеют первостепенное значение для русскоязычной общины, но они оказались менее приоритетными в процессе реализации. Финансируемое государством основное образование на русском языке широко доступно, но малочисленные меньшинства борются за средства для организации образования на родном языке. Также опасения вызывает сохранение доступности русскоязычного среднего образования. Программа затрагивает препятствия на пути получения гражданства, выполнения Закона о культурной автономии национальных меньшинств

¹⁴¹ *Media Monitoring 2002*, p. 29-40.

¹⁴² *Media Monitoring 2002*, p. 39.

и иные барьеры для участия в общественной жизни. Однако финансирование соответствующих мероприятий остается низким, и реформы законодательства, к которым призывали некоторые представители меньшинств, явно находятся за рамками Программы. Кроме того, этими вопросами за пределами Программы занимаются не систематически, а по "конкретному поводу".

Один из главных принципов Программы интеграции заключается в признании культурных прав этнических меньшинств. Программа призывает к "предоставлению возможности сохранения этнических различий" через создание социальных условий, при которых заинтересованные в этом лица смогут сохранять и развивать свою этническую идентичность¹⁴³. Эта цель, прежде всего, включена в подпрограмму "Образование и культура этнических меньшинств", которая состоит из трех компонентов:

- возросшая осведомленность населения о культурном плюрализме и возросшая терпимость;
- возросшее сотрудничество между Эстонским государством и организациями этнических меньшинств;
- развитие и защита идентичности этнических меньшинств через развитие языка, образования и культуры¹⁴⁴.

Эта подпрограмма была включена только в ответ на предложения Круглого стола национальных меньшинств при президенте¹⁴⁵; значимость этого направления интеграции постоянно подчеркивалась организациями меньшинств. Однако государственное финансирование этих подпрограмм было намного меньше, чем проектов обучения языку. В 2000 году расходы на подпрограмму №1 "Образование" составили более 36 миллионов крон (около 2,3 миллиона евро);

¹⁴³ *Integration Programme*, p. 15.

¹⁴⁴ *Integration Programme*, pp. 37-42.

¹⁴⁵ См. выше раздел 2.2

на подпрограмму №2 "Образование и культура этнических меньшинств" - немногим более 3,5 миллиона крон (около 226 тысяч евро)¹⁴⁶. Число проектов, осуществленных в рамках подпрограмм "Образование" и "Обучение взрослых эстонскому языку", также было существенно больше. Основные фонды, выделенные по подпрограмме "Образование и культура этнических меньшинств", пошли на поддержку культурных организаций этнических меньшинств, включая воскресные школы.

Эстония имеет неоднородное население: в нем представлены 142 национальности и 109 родных языков¹⁴⁷. Тем не менее, 97% населения говорит на русском или эстонском как на родном языке, и только 2% назвали родным какой-либо другой из других 107 языков. Русский - родной язык у 29,7% населения.

Таблица I. Распределение меньшинств в Эстонии по родному языку

Национальность	Всего населения	Считают родным языком		
		язык своей национальности	эстонский	русский
Русские	351,178	98.2	1.4	-----
Украинцы	29,012	41.1	0.2	56.8
Белорусы	17,241	28.7	0.0	69.7
Финны	11,837	38.5	31.3	29.8
Татары	2,582	47.6	0.0	50.1
Латыши	2,330	53.3	8.9	36.9
Поляки	2,193	24.6	6.1	61.0
Евреи	2,145	5.8	11.6	80.6
Литовцы	2,116	54.2	0.9	40.1
Другие	19,199	25,8	6,2	30,6

Источник: 2000 Population and Housing Census II, 2001: 150, 224.

¹⁴⁶ *Government Report 2000*, pp. 21-41.

¹⁴⁷ Statistical Office of Estonia 2000. *Population and Housing Census. II*, pp.13-14. Tallinn, 2001.

Уже давно повод для беспокойства дает Закон о культурной автономии национальных меньшинств, который был принят парламентом в 1993 году как механизм по сохранению и развитию национальными меньшинствами их этнической идентичности¹⁴⁸. Согласно закону, немцы, русские, шведы, евреи и другие группы меньшинств, насчитывающие свыше 3000 проживающих в Эстонии представителей, имеют право сформировать культурное самоуправление, которое будет действовать с целью сохранения их родного языка, этнических особенностей, культурных традиций и религиозных верований¹⁴⁹.

Однако закон так и не начал выполняться из-за опасений и большинства, и групп меньшинств. Подход законодательства критиковался представителями меньшинств как способствующий "приватизации" жизни меньшинств, поскольку ответственность за обучение на родном языке и культурную деятельность перейдет от государства к организациям меньшинств. Также по мнению некоторых наблюдателей, эта стратегия, узаконивающая создание параллельных институтов, может в перспективе привести к территориальной автономии северо-восточной Эстонии и федерализму во всей стране. В действительности только русские, украинцы, белорусы и финны достаточно многочисленны, чтобы выполнить установленное в отношении численности требование. Кроме того, некоторые наблюдатели предлагали, чтобы закон мог применяться также к негражданам¹⁵⁰. Более того, закон не предусматривает каких-либо обязательств государства по финансированию учреждений [автономии]. Были предприняты усилия по пересмотру закона и устранению некоторых из этих недостатков, но пока ни по одному из предлагаемых решений не было достигнуто консенсуса¹⁵¹.

¹⁴⁸ Имеется на http://www.riga.lv/minelres/NationalLegislation/Estonia/Estonia_KultAut_English.htm (посещение 2 октября 2002 года)

¹⁴⁹ Закон о культурной автономии национальных меньшинств от 1993 года, ст. 5 (1). Главной задачей культурного самоуправления является организация изучения родного языка и контроль за выделенными для этой цели средствами; создание культурных учреждений меньшинств и организация их деятельности; проведение культурных мероприятий меньшинств; учреждение и распределение средств для развития культуры и образования меньшинств.

¹⁵⁰ См. CERD, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*. 19/04/2000. См. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.304.Add.98.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.304.Add.98.En?Opendocument) (посещение 15 апреля 2002 года).

¹⁵¹ ECRI, *Second Report on Estonia*, p. 10.

Программа интеграции признает необходимость пересмотра закона с целью адаптировать его к нуждам меньшинств, заинтересованных в развитии своей культурной идентичности, и снизить бюрократические барьеры, которые препятствуют группам основывать культурные автономии¹⁵². Отсутствие координирующего органа¹⁵³, который взял бы на себя инициативу по составлению нового проекта закона, также является причиной пассивности в данной области. Консультативный комитет Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств также рекомендовал, чтобы Эстонское правительство приняло меры по пересмотру Закона о культурной автономии¹⁵⁴. Больше внимание к этой части Программы интеграции стало бы демонстрацией желания Правительства заниматься вопросами, которые вызывают особую озабоченность меньшинств, и увеличило бы доверие к Программе.

3.4.1 Образование

Финансируемое государством образование от начального до среднего уровня доступно на эстонском и русском языках. Поскольку численность говорящих на всех прочих языках меньшинств очень мала (см. Таблицу I), главным механизмом, способствующим развитию обучению этим языкам и культурам, являются внепрограммные воскресные школы.

Отмечалось, что хотя дошкольное образование является необязательным и платным¹⁵⁵, закон гарантирует дошкольное образование на эстонском языке. Подобных гарантий не имеется для тех учащихся, чьим родным языком эстонский не является¹⁵⁶. В 2000/2001 учебном году имелось 100 общеобразовательных школ, работающих на русском языке, и 19 школ с несколькими языками обучения, в основном с русским.

¹⁵² *Integration Programme*, p. 40.

¹⁵³ Предположительно Министерство культуры или министр по делам народонаселения

¹⁵⁴ FCNM Advisory Committee 2001 *Opinion on Estonia*, p. 20.

¹⁵⁵ ECRI, *Second Report on Estonia*, p. 17.

¹⁵⁶ EU Accession Monitoring Program, *Minority Protection 2001*, pp. 196-197.

26 марта 2002 года парламент принял поправки к ст. 3¹ и 9 Закона об основной школе и гимназии, тем самым допуская продолжение русскоязычного обучения в русскоязычных муниципальных общих средних школах ("гимназиях") после 2007 года. Это - результат долгих дискуссий в эстонском обществе в отношении реформы государственных и муниципальных русскоязычных гимназий¹⁵⁷. В особенности Круглый стол по делам национальных меньшинств при президенте обсуждал этот вопрос на своих заседаниях в 2001-2002 гг. Поправка затронет прежде всего русскоязычные гимназии в Таллинне и в северо-восточной Эстонии¹⁵⁸. Тем не менее имеется информация, что предоставление русскоязычного образования продолжает снижаться, в особенности в областях со смешанным населением, где число русскоязычных учащихся уменьшается¹⁵⁹.

Для малочисленных меньшинств образование на родном языке ограничивалось преимущественно внешкольными программами, хотя предпринимались попытки открыть частные школы, что имело разный успех, прежде всего из-за малого числа учащихся и недостатка финансирования¹⁶⁰. Среди меньшинств продолжались дискуссии, касающиеся необходимости улучшить качество обучения и оборудование воскресных школ, многие из которых, по сообщениям, сворачивают свою деятельность из-за отсутствия ресурсов¹⁶¹.

¹⁵⁷ Вопрос о сокращении предоставляемого на русском языке образования рассматривался также Комитетом по ликвидации расовой дискриминации (CERD). См. CERD, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*. 19/04/2000.

¹⁵⁸ По оценке члена парламента Михаила Стальнухина, это затронет примерно 30 гимназий на Северо-Востоке Эстонии. См. ETA uudis, "Gümnaasiumides säilivad venekeelsed klassid" [новость ETA, "В гимназиях сохраняются русскоязычные классы"], *Интернет-портал Delfi*, 26 марта 2002 года. См. <http://www.delfi.ee/archive/article.php?id=3342594&ndate=1017093600&categoryID=120> (посещение 15 апреля 2002 года).

¹⁵⁹ Например, местные власти решили не продолжать обучение на русском языке в гимназии в Ряпина. *Молодежь Эстонии*, 12 июня 2002 года

¹⁶⁰ Первой полноценной этнической школой стала заново открытая в 1990 году в Таллинне Еврейская школа, которую в 1999 году посещало 260 учащихся в 12 параллелях. Украинский класс также временно работал в Таллиннской 48-й школе. См. Government of Estonia, Report *Integrating Estonia 1997-2000*, Tallinn, 2001. См. http://www.meis.ce/eng/rtf/report_integrating_estonia.rtf (посещение 15 апреля 2002 года).

¹⁶¹ Круглый стол Института открытого общества, Таллинн, июнь 2002 года.

В настоящий момент Министерство образования и ассоциации национальных меньшинств республиканского уровня разрабатывают новую модель внепрограммного языкового обучения на языках меньшинств. Кроме того, Министерство образования предлагает возможность развития образования на родном языке через "школы по интересам" (частные внепрограммные учебные заведения).

Другая продолжающаяся деятельность в данной области касается ст. 2 Закона об основной школе и гимназии, устанавливающей условия для изучения родного языка учащимися из числа меньшинств в эстоноязычных школах с целью сохранения их этнической идентичности. Первый проект постановления был представлен Круглому столу национальных меньшинств при президенте 2 апреля 2002 года¹⁶². Предложенная поправка позволит школам ходатайствовать о продлении срока перехода на эстонский язык обучения, сначала перед местными властями, затем перед правительством. Такой подход не может предложить стабильных институциональных рамок для сохранения русскоязычного гимназического образования, поскольку даваемые разрешения будут скорее зависеть от доброй воли властей, нежели от правовых гарантий.

Хотя Программа интеграции выражает намерение способствовать осознанию Эстонии как мультикультурного государства¹⁶³, выражались опасения, что данный подход не нашел отражения в основных учебных программах. Организации меньшинств подчеркивают важность изменения программ в высших учебных заведениях, которые должны принять во внимание культурный плюрализм Эстонии, и улучшения качества переводов с эстонского на русский и наоборот, особенно учебников¹⁶⁴.

¹⁶² Нынешняя версия проекта поддерживается Эстонской ассоциацией национальных меньшинств. См. интервью с Яаком Прозесом, президентом Эстонской ассоциации национальных меньшинств, Таллинн, 3 апреля 2002 года. С другой стороны, она подверглась критике Международной ассоциации национальных культурных объединений "Лира".

¹⁶³ *Integration Programme*, p. 12.

¹⁶⁴ *Eesti iibiskonna integratsiooniprogrammi põhiseisukohtad. Lisa Riigikogu Eestimaa Ühendatud Rahvapartei kirjale peaminister Mart Laarile [Базовые положения Программы интеграции эстонского общества. Приложение к письму фракции Объединенной народной партии Эстонии премьер-министру Марту Лаару]*, No 3-6/224, 8 марта 2000 года (далее Приложение к письму ОНПЭ премьер-министру Марту Лаару).

3.4.2 Язык

Программа интеграции не включает в себя описание проблем и целей, касающихся использования языка меньшинств при контактах с администрацией, на размещенных в общественных местах вывесках, в именах и фамилиях и в суде, хотя эти вопросы вызывали много споров. Закон о языке от 1995 года регулирует использование неэстонского языка в публичной сфере; Закон дополнен в ответ на критику в Эстонии и из-за рубежа. Однако остаются опасения, что предлагаемые им меры являются чрезмерными с учетом преследуемых им целей.

Некоторые предусмотренные законом ограничения вызывали дискуссии в обществе. Например, в августе 2001 года местное самоуправление Нарвы опубликовало открытое письмо с протестом против планируемого закрытия местной миссии ОБСЕ, приводя в качестве главного аргумента ограничения на использование русского языка на собраниях местного самоуправления. Официальный ответ сводился к тому, что Закон о языке разрешает использование языков меньшинств на собраниях местного самоуправления, если принадлежащие к этническому меньшинству лица составляют более половины местного населения, и при этом гарантируется использование государственного языка. По данным Инспекции по языку, последнее требование в Нарве пока не выполняется¹⁶⁵.

Правительство Эстонии указывало, что Закон о языке был дополнен в начале 2002 года, чтобы позволить лицам, неспособным общаться с властями по-эстонски, использовать "по соглашению сторон иностранный язык, знакомый чиновникам и сотрудникам"¹⁶⁶. Сообщалось, что эта поправка, отражающая имеющуюся неформальную практику, позволяет всем государственным и местным органам принимать устные и письменные сообщения не на эстонском языке также за пределами районов, где меньшинства составляют хотя бы половину населения¹⁶⁷.

¹⁶⁵ *Linguistic competence and communicative capabilities of Russians in Estonia*, p. 37

¹⁶⁶ *Government Comments on FCNM Advisory Committee 2001 Opinion*, p. 11.

¹⁶⁷ Закон о языке, ст. 8, ч. 1,2,4

Второй вопрос связан с требованиями ст. 23 Закона о языке, которая устанавливает, что публичные вывески, указатели, объявления и реклама должны быть на эстонском языке. В своих предложениях премьер-министру Объединенная народная партия Эстонии ратовала за разрешение использования языков меньшинств в публичной информации в регионах, где неэстонцы составляют хотя бы 25 % местного населения¹⁶⁸. Консультативный комитет Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств также отмечал, что

"сфера применения этого положения (ст. 23) определена так неконкретно, что это препятствует превращению в жизнь прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, прежде всего потому, что термин "публичные", видимо, включает в себя также информацию, предоставляемую частными лицами, и что обязательство использовать эстонский язык обычно интерпретируется как несовместимое с дополнительным использованием языка меньшинств"¹⁶⁹.

Эстонское правительство утверждало, что после принятия в 2000 году поправок [к Закону о языке] ограничения на использование других языков, кроме эстонского, находятся в соответствии с допустимыми параметрами, т.е. с интересами общественной безопасности, общественного порядка, общественного управления, здравоохранения, защиты здоровья, защитой прав потребителей и с интересами безопасности на рабочем месте¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Приложение к письму ОНПЭ премьер-министру Марту Лаару.

¹⁶⁹ FCNM Advisory Committee 2001 *Opinion on Estonia*, para. 43, p. 12.

¹⁷⁰ *Government Comments on FCNM Advisory Committee 2001 Opinion*, pp. 11-12.

3.4.3 Участие в общественной жизни

Основная цель Программы интеграции - усилить чувство гражданской принадлежности и лояльности по отношению к Эстонии со стороны меньшинств. Достижению этой цели препятствует тот факт, что многие русскоязычные до сих пор не имеют гражданства или видов на жительство. Препятствия на пути урегулирования вопроса о проживании ограничивают степень участия русскоязычного населения в общественной жизни, в особенности, если речь идет не о местном уровне. Кроме того, языковые требования для депутатов ограничивали число русскоязычных, которые могли выдвигать свои кандидатуры, до отмены этих требований в начале 2002 года¹⁷¹.

Программа интеграции включает в себя только описание проблем и задач в отношении сотрудничества между государством и меньшинствами в сфере защиты этнической идентичности. В достаточной мере не были проанализированы вопросы об участии в выборах и работе принимающих решения органов на местном, региональном и правительственном уровнях и о представительстве на публичной службе.

С учетом доли среди населения, имеющего право голоса, неэстонцы недостаточно представлены и на парламентском, и на местном уровне¹⁷². Впервые после 1992 года в 2002 году неэстонец был включен в состав кабинета. Тем не менее, в 2001 году русскоязычные составляли лишь 9% всех судей, 6% чиновников Министерства внутренних дел¹⁷³, и ни одного русскоязычного не было среди чиновников Министерства юстиции и Министерства образования¹⁷⁴.

¹⁷¹ См. раздел 3.2

¹⁷² См. BNS Valimised (BNS-Выборы) на <http://valimised.bns.ee/>. Представительство на местном уровне было высчитано на основе данных веб-сайта Республиканской избирательной комиссии *Kobaliku omavalitsuse volikogude valimine [Выборы собраний местного самоуправления]*. См. <http://www.vvk.ee/k99/tulemus.stm> (посещение 15 апреля 2002 года).

¹⁷³ Расчеты на основе данных Интернет-страницы Министерства внутренних дел *Ametnike haridus [Образование чиновников]*, см. http://www.sisemin.gov.ee/ministeerium/ametnike_haridus.htm (посещение 15 апреля 2002 года). Подтверждены в ходе интервью с Маей Бурлака, пресс-секретарем Министерства внутренних дел, Таллинн, 24 марта 2002 года.

¹⁷⁴ Расчеты на основе данных Интернет-страницы Министерства юстиции. См. <http://www.just.ee> (посещение 15 апреля 2002 года) и <http://www.hm.ee> (посещение 15 апреля 2002 года).

Уровень участия эстонцев в общественной и политической жизни Эстонии постоянно снижался после 1992 года: доля неграждан, участвующих в местных выборах, изменялась следующим образом: 52,6% в 1993 году, 85% в 1996 году и 43% в 1999 году. Эти изменения отражают общие изменения в поведении избирателей: уровень участия граждан также снизился с 60% в 1993 году до 49% в 1999 году¹⁷⁵.

Два проекта содержат компоненты, которые призваны увеличить уровень участия меньшинств в общественной жизни:

Оценка и деятельность Департамента гражданства и миграции

Поскольку только граждане имеют полный доступ к политическому участию на всех уровнях, проекты, направленные на улучшение деятельности органов, занимающихся вопросами гражданства, играли важную роль в улучшении доступа меньшинств к участию в общественной жизни. Один такой проект продолжался с ноября 1998 года по ноябрь 2001 года при общем бюджете 39 383 евро, представленный проектом Северных стран, Великобритании и ПРООН. Он целиком координировался этническими эстонцами и включал следующие мероприятия:

- *Анализ деятельности Департамента гражданства и миграции (ДГМ)*: два эстонских социолога провели мониторинг мнений и жалоб клиентов ДГМ, обнаружив серьезные проблемы с обслуживанием и информированием клиентов в ДГМ¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Vabariiklik Valimiskomisjon, *Valimised ja referendumiid Eestis 1989-1999* [Республиканская избирательная комиссия, Выборы и референдумы в Эстонии в 1989-1999 гг.]. См. <http://www.vvk.ee/english/overview.html#lgce99> (посещение 15 апреля 2002 года).

¹⁷⁶ См. *Mid-term evaluation of social integration projects in Estonia*, pp. 36-37.

- *Обучающие семинары:* 250 публичных служащих получили подготовку по обслуживанию клиентов, изучали русский как иностранный, развивали навыки управления и получали информацию о процессе интеграции. Обучение других 250 чиновников было оплачено самим ДГМ. В оценке высказывалось предположение, что курсы выиграли от хорошо отработанного механизма обратной связи с использованием откликов участников, что дало ясное понимание того, какие темы следует изучать на курсах в будущем¹⁷⁷.
- *Информация о гражданстве на русском языке:* 10 тысяч брошюр на двух языках, предоставляющих информацию о разных отделах и видах деятельности ДГМ, напечатаны в феврале 2000 года. Еще 10 тысяч брошюр, объясняющих бывшим советским военным служащим, как ходатайствовать о продлении вида на жительство, отпечатаны в феврале 2001 года. Кроме того, еще 9 информационных брошюр отпечатаны в августе-сентябре 2001 года. В них опубликованы правила получения различных необходимых документов, удостоверяющих личность.
- *Получение статуса легального резидента:* ДГМ реализовал проект "Информирование и легализация получателей социальных пособий и пенсий, нелегально проживающих на территории Эстонской Республики". 3024 человека попали в сферу применения проекта, 81% из которых обладают сейчас необходимыми документами, в то время как другие еще проходят требуемые процедуры.

Освещение этих мероприятий в СМИ ограничивалось сообщениями, что проекты были реализованы. Положительный отклик общественности имелся на публикацию двуязычных брошюр. В регулярных отчетных отчетах отмечалось, что дружелюбное и ориентированное на клиента предоставление услуг крайне важно, поскольку ДГМ часто является главным местом контактов в ходе процесса интеграции для

¹⁷⁷ *Final Evaluation of the Nordic/UK/UNDP Project*, p. 28.

многих этнических эстонцев и неэстонцев¹⁷⁸. В неформальной обстановке многие неэстонцы соглашались, что сотрудники ДГМ стали намного более вежливыми и профессиональными по сравнению с первой половиной 1990-х гг. - уменьшились очереди клиентов, сократился срок выдачи документов и больше информации теперь имеется в самих бюро ДГМ.

Финансовая поддержка Круглого стола национальных меньшинств при президенте

Этот орган, сформированный в 1993 году, является форумом для консультаций между различными группами меньшинств и Президентом Эстонии по вопросам и инициативам, которые касаются меньшинств. Бюджет подпроекта на октябрь 1999 - ноябрь 2001 года составил 13 811 евро, предоставленных проектом Северных стран, Великобритании и ПРООН. Проект Программы интеграции обсуждался на Круглом столе, и некоторые поправки были внесены в нее в ответ на предложения представителей национальных меньшинств. Круглому столу также периодически предоставлялась информация о конкурсах на получение финансирования по Программе интеграции¹⁷⁹.

Результаты работы Круглого стола широко обсуждались в СМИ и были приняты в целом-то благосклонно, в особенности что касается законодательных инициатив относительно прав меньшинств, которые появлялись на этом форуме. Однако также отмечалось, что поскольку Круглый стол является лишь совещательным органом, он оказывает влияние лишь тогда, когда чиновники-исполнители решают учесть его рекомендации¹⁸⁰.

¹⁷⁸ *Mid-term evaluation of social integration projects in Estonia*, p.37.

¹⁷⁹ *Integration Foundation, Final report of the project "Support to the State Programme for Integration of non-Estonians into Estonian Society"*, Tallinn, 2001, p. 27.

¹⁸⁰ *ECRI Second Report on Estonia*, p. 12.

Круглый стол имеет свою страничку в Интернете (<http://www.president.ee/eng/institutsioonid>), где можно найти большинство касающихся Эстонии международных отчетов о правах человека. Заключительная оценка проекта Северных стран, Великобритании и ПРООН отмечает, что Круглый стол

"эффективно наводит мосты между русскоязычными и эстонскими лидерами в законодательных и исполнительных органах власти Эстонии... Кроме подачи касающихся законодательства и политики предложений и организации конференций, Круглый стол добавляет легитимности интеграции, поскольку гарантирует представление различных интересов русскоязычных на высшем уровне управления"¹⁸¹.

Консультативный комитет Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств недавно призвал Эстонское правительство усилить влияние Круглого стола, отмечая, что

"эффективность Круглого стола... могла бы увеличиться, если бы соответствующие органы власти более последовательно консультировались с данным органом по вопросам, подпадающим под его компетенцию"¹⁸².

Результаты выполнения проектов для улучшения участия в общественной жизни анализируются в регулярных оценочных отчетах, включая годовой отчет Целевого учреждения интеграции, которые составляются оценочными группами смешанного этнического состава. Тем не менее они в основном опираются на документы, подготовленные персоналом Целевого учреждения интеграции, в котором нет представителей меньшинств.

¹⁸¹ *Final Evaluation of the Nordic/UK/UNDP Project*, p. 29.

¹⁸² FCNM Advisory Committee 2001 *Opinion on Estonia*, para. 57, p. 15.

По словам директора Целевого учреждения интеграции, запланированные проекты в целом были успешными. Директор приписывает успех проектов тщательной процедуре отбора в Целевом учреждении в условиях открытого конкурса. Тем не менее, он признал, что соответствующие координаторы наверняка оценивают себя немного выше, чем руководство Целевого учреждения интеграции¹⁸³.

В целом планируется, что деятельность, направленная на увеличение участия неэстонцев в общественной жизни, продолжится в 2002-2003 гг. На 2002 год запланирована поддержка ДГМ на 16 125 евро для подготовки учебных материалов для русскоязычных школ, где молодые люди могут пройти объединенный экзамен по эстонскому языку и на гражданство¹⁸⁴. Также предполагается помощь Круглому столу при президенте, однако расходование этих средств будет во многом зависеть от собственной программы Круглого стола.

3.4.4 Средства массовой информации

Программа интеграции стремится достичь цели по формированию общего культурного пространства в том числе посредством СМИ. В рамках подпрограммы "Общественная компетентность" Программа ставит перед собой более четкие задачи, призванные способствовать интеграции с использованием СМИ с целью улучшить информированность населения, обеспечить доступность для широкой общественности информации, касающейся интеграции, и облегчить выработку инновационных подходов к интеграции через СМИ.

В 2002 году русскоязычные СМИ насчитывали 12 газет, ряд развлекательных периодических изданий, общественный радиоканал, который также передает ежемесячные программы на других языках меньшинств, 4 частные региональные станции, несколько региональных

¹⁸³ Интервью с Мати Луйком, директором Целевого учреждения интеграции, Таллинн, 8 апреля 2002 года.

¹⁸⁴ Интервью с Мати Луйком, директором Целевого учреждения интеграции, Таллинн, 8 апреля 2002 года.

кабельных телеканалов и различные программы, которые передавались эстоноязычными общественными и частными телеканалами¹⁸⁵. Один из самых популярных Интернет-порталов, где обсуждаются эстонские проблемы, работает на двух языках¹⁸⁶. 56% русскоязычных читают какие-либо местные русскоязычные газеты хотя бы раз в неделю, в то время как 88% регулярно слушают русскоязычные радиостанции. Более 80% ежедневно смотрят российские телеканалы¹⁸⁷.

Проекты для СМИ, осуществленные в рамках Программы интеграции, можно разделить на четыре больших категории: проект мониторинга СМИ, вещание на радио и ТВ, кампании по поддержке терпимости в обществе и подготовка журналистов. Первые две категории были рассмотрены в разделе 3.2 настоящего отчета; два проекта по поддержке СМИ меньшинств представлены ниже¹⁸⁸.

Подготовка журналистов

Одна из частей подпрограммы "Общественная компетентность" ставит целью улучшить осведомленность общественности о вопросах интеграции и снизить использование этнических стереотипов в СМИ. Проекты подготовки журналистов были организованы для русскоязычных СМИ в целях улучшить их возможности и профессионализм.

¹⁸⁵ Baltic Media Book, *Tallinn-Riga-Vilnius: Baltic Media Facts*, 1999. См. также T.Vihalemm "The Informative and Identity Building Significance of Media: the Case of Estonian Russophones"// Lauristin M., Vetik R. (Eds.): *Integration of Estonian Society. Monitoring 2000*, Institute of International and Social Studies, Tallinn, 2000, pp. 44-48.

¹⁸⁶ DELFI, см на <http://www.delfi.ee>

¹⁸⁷ Integration Foundation, *Final report of the project "Support to the State Programme for Integration of non-Estonians into Estonian Society"*, Tallinn, 2001, p.40.

¹⁸⁸ Финансирование проектов СМИ осуществлялось из трех основных источников: проект Северных стран, Великобритании и ПРООН "Поддержка Государственной программы интеграции", по которому было выделено примерно 270 тысяч евро в 1998-2001 гг.; программа PHARE, которая вложила 209 870 евро в 1999-2001 гг.; государственная поддержка - примерно 115 тысяч евро в 2000 году. См. Integration Foundation, *Integration Foundation Yearbook 2000*, Tallinn, 2001, <http://www.meis.ee/eng/aastaraamat> (посещение 15 апреля 2001 года).

Ряд семинаров, организованных и проведенных преимущественно опытными русскоязычными журналистами, имел место в 1999-2001 гг. В 1999 году состоялось пять встреч, три из которых - на Северо-Востоке Эстонии; организовывалось систематическое обучение [персонала] русской студии Эстонского телевидения в 1999-2000 гг.; еще 5 семинаров было организовано в 2001 году. В каждом мероприятии участвовало 15-20 журналистов, при общем числе участников - 50-60 журналистов¹⁸⁹. Семинары были проведены Целевым учреждением интеграции, русскоязычными ведущими общественного Эстонского ТВ, частного Канала 2, Нарвским колледжем Тартуского университета и Таллиннским педагогическим университетом. Предполагалось, что журналисты получают представление о большом числе касающихся Эстонии вопросов и усваивают профессиональные приемы.

Оценочная комиссия пришла к заключению, что проект был "стратегически важен для реализации цели Программы интеграции по переадресовке внимания русскоязычных со СМИ Российской Федерации на СМИ Эстонии" и "способствовал наведению мостов сотрудничества через этнические границы среди профессиональных журналистов по всей Эстонии"¹⁹⁰.

Поддержка газет

Также при поддержке фондов [проекта] Северных стран, Великобритании и ПРООН ежемесячное русскоязычное приложение вкладывалось в эстоноязычную газету для учителей *Õpetajate Leht*. Русские статьи включали перевод касающегося школы законодательства и другие публикации эстонской газеты о школах и образовании. Остальная часть приложения была посвящена особым проблемам русскоязычных школ¹⁹¹.

¹⁸⁹ В 1998-2001 гг. 18 477 евро было выделено для этой цели проектом Северных стран, Великобритании и ПРООН Integration Foundation, *Final Report of the Project "Support to the State Programme for Integration of non-Estonians into Estonian Society"*, Tallinn, 2001.

¹⁹⁰ *Report of the Final Evaluation of the Nordic/UK/UNDP Project*, p. 32.

¹⁹¹ *Report of the Final Evaluation of the Nordic/UK/UNDP Project*, p. 31.

Правительство было критично при оценке собственных усилий в сфере СМИ. В отчете о выполнении Программы в 2000 году Правительство отмечало, что "потенциал русскоязычных СМИ в области...интеграции... остается во многом неиспользованным из-за малой аудитории программ. Причиной этого являются недостаток финансирования русскоязычного телевидения и изоляция его от своей аудитории".¹⁹² Будущее покажет, сможет ли дополнительное финансирование этих проектов помочь задействовать потенциал СМИ.

3.4.5 Культура

В Программе интеграции ясно сказано, что Эстония считается мультикультурным обществом, хотя по отношению к государству эстонская культура имеет особый статус¹⁹³. Хотя Программа предусматривает возможности для культурного развития меньшинств, финансирование подпрограммы "Образование и культура этнических меньшинств" было значительно ниже, чем подпрограмм "Образование" и "Обучение взрослых эстонскому языку"¹⁹⁴. В Программе интеграции отмечается, что

*"в деле образования и культурной жизни этнических меньшинств инициатива и ответственность ложится на само этническое меньшинство через деятельность культурного самоуправления, а роль государства заключается прежде всего в создании и поддержании соответствующих возможностей"*¹⁹⁵.

Поскольку реализация положений Закона о культурной автономии не началась, Правительство продолжает контролировать распределение средств на культурную деятельность меньшинств.

¹⁹² *Government Report*, p. 64.

¹⁹³ *Integration Programme*, p. 15.

¹⁹⁴ *Government Report 2000*, pp. 21-41.

¹⁹⁵ *Integration Programme*, p. 40.

Из фондов Министерства культуры в 2000 году поддержано всего 89 проектов, включая 43 проекта, представленные обществами и художественными коллективами этнических русских, 8 - украинцев, 6 - белорусов и 32 - других этнических меньшинств¹⁹⁶. Из государственных бюджетных фондов Целевого учреждения интеграции поддержано 24 проекта, а из фондов иностранной помощи - 27¹⁹⁷.

Согласно мониторингу СМИ 2001 года начатые культурными обществами проекты были одинаково интересны эстонско- и русскоязычным СМИ. Главной рекомендацией оценочных групп стало утверждение необходимости обеспечить участие более малых и менее опытных культурных обществ меньшинств, которые либо не смогли получить финансирование, либо находятся под патронажем зонтичной организации¹⁹⁸.

Некоторые группы меньшинств, организации гражданского общества и русские политические партии постоянно проявляли интерес к защите и развитию собственной культурной идентичности. Среди них Эстонская ассоциация национальных меньшинств выразила озабоченность относительно культурных вопросов в своих предложениях министру народонаселения, выделяя¹⁹⁹

- технические и административные вопросы, связанные с отсутствием средств для оплаты помещений, электричества и покрытия других расходов, необходимых обществам меньшинств для организации мероприятий и осуществления деятельности;

¹⁹⁶ См. *Government of Estonia, Action Plans for Sub-Programmes of State Integration Programme for the years 2000-2003*, Tallinn, 2001.

¹⁹⁷ В целом Программе было выделено 2 748 300 крон (175 648 евро), включая 1 540 000 крон из фондов Министерства культуры, 663 300 крон из государственных бюджетных фондов Целевого учреждения интеграции и 545 000 крон из фондов иностранной помощи учреждения (проект Северных стран, Великобритании и ПРООН "Поддержка Государственной программы интеграции").

¹⁹⁸ *Final Evaluation Report of the Nordic/UK/UNDP Project*, p. 23

¹⁹⁹ См. *Eestimaal Rahvuste Ühenduse presidendi J. Prožese kiri minister Katrin Saksale [Письмо Яака Прозеса, президента Эстонской ассоциации национальных меньшинств, министру Катрин Сакс]*, 19 января 2001 года, N 708.

- отсутствие необходимых ресурсов, таких как компьютеры и доступ в Интернет, чтобы представить свою культуру и язык членам своей общины и более широкому кругу лиц;
- отсутствие средств на развитие воскресных школ и учреждение (летних) школ меньшинств;
- отсутствие средств для издания на родном языке газет, организации теле- и радиопрограмм.

8 марта 2000 года Объединенная народная партия Эстонии представила премьер-министру предложение о разработке "альтернативной" программы интеграции с целью заняться проблемой низкого уровня признания культур этнических меньшинств в обществе. В предложении утверждалась необходимость увеличения числа занимающихся культурными проектами чиновников и финансирования развития культур этнических меньшинств. Далее в предложении высказывалось мнение, что культурное наследие этнических меньшинств должно быть поддержано созданием фильмов, архивов и культурными мероприятиями этнических меньшинств²⁰⁰. Однако это предложение не вызвало значительного интереса в обществе и позже не обсуждалось.

Некоторые представители меньшинств выражали сожаления по поводу [недостаточного] уровня сотрудничества между Эстонским государством и этническими меньшинствами, включая незначительное участие меньшинств в исполнительных структурах министерств и Целевого учреждения интеграции. Представители меньшинств также заявляли, что государство уделяет мало внимания созданию органов для облегчения ежедневного общения с организациями меньшинств²⁰¹.

²⁰⁰ Приложение к письму ОНПЭ премьер-министру Марту Лаару.

²⁰¹ Интервью с Яаком Прозесом, президентом Эстонской ассоциации национальных меньшинств, Таллинн, 3 апреля 2002 года.

4. ОЦЕНКА ПРОГРАММЫ

Программа интеграции определила три основные сферы для интеграции русскоязычного меньшинства Эстонии: языково-коммуникативную, политико-правовую и социально-экономическую. Однако на практике только вопросы языково-коммуникативной интеграции были полностью разработаны в планах действий Программы интеграции. Мероприятия в сферах образования и языкового обучения получили 3/4 всего финансирования, выделенного Программе интеграции²⁰². Этот подход отражает определенные в Программе интеграции приоритеты, но одновременно предполагает, что соответствующие меры в области политико-правовой и социально-экономической интеграции будут приняты в рамках других правительственных программ и планов развития. В настоящий момент лишь Целевое учреждение развития предпринимательства Enterprise Estonia поддерживает конкретные проекты, направленные на улучшение экономической ситуации в северо-восточной Эстонии через Эстонское агентство регионального развития²⁰³. Никакие другие стратегические планы и планы развития не имеют планов действий в этом направлении, т.е. на практике лишь выборочные аспекты интеграции получили поддержку²⁰⁴.

Общая позиция представителей организаций меньшинств и гражданского общества такова, что разработка и реализация Программы интеграции сами по себе являются значительным достижением²⁰⁵.

²⁰² См. *Government of Estonia, Action Plans for Sub-Programmes of State Integration Programme for the years 2000-2003*, Tallinn, 2001. См. www.riik.ee/saks/ikomisjon (посещение 15 апреля 2002 года).

²⁰³ См. Интернет-страницу Эстонского агентства регионального развития *Tööstuspiirkondade toetatud projektid 2001 [Поддержанные проекты индустриальных районов в 2001 году]*. См. http://www.erda.ee/toostuspiirkondade_toetatud_projektid2001.doc

²⁰⁴ Для *Государственного плана занятости для Ида-Вируского уезда* (утвержден правительством в 2001 году) соответствующий план действий будет разработан в 2002 году.

²⁰⁵ Интервью с Алексеем Семеновым, директором Центра информации по правам человека, Таллинн, 27 марта 2002 года; интервью с Агу Лайусом, директором Института Яана Тыннисона, Таллинн, 9 апреля 2002 года; интервью с Яаком Прозесом, президентом Эстонской ассоциации национальных меньшинств, Таллинн, 3 апреля 2002 года.

Был достигнут большой прогресс в деле изменения установок в эстони- и неэстоноязычных общинах в сторону более позитивного восприятия межнациональных отношений и осознания необходимости интеграции общества. Текст Программы и официальные заявления правительства отражали выбор активного и предупреждающего подхода для стратегии, направленной на повышение уровня терпимости, культурного плюрализма и сохранения этнических различий. Тем не менее в сфере применения остаются опасения, что акцент на объединении общества посредством эстонского языка приведет к процессу с более односторонним характером, чем это предусмотрено в самой Программе.

Община меньшинств выделила множество вопросов, не затронутых в ходе выполнения Программы, включая поддержку образования малочисленных этнических меньшинств на их родном языке и улучшение социального статуса групп риска, таких как безработные и "проблемная" молодежь из числа меньшинств. Также звучали призывы пересмотреть подход к поддержке использования языков меньшинств в публичной сфере, ускорению темпов натурализации, улучшению социально-экономической ситуации в преимущественно русскоязычных районах Эстонии²⁰⁶.

Правительство предприняло ряд мер, чтобы затронуть правовые проблемы, которые вызывали особую озабоченность меньшинств: ряд поправок к Закону о языке, Закону об иностранцах и Закону о гражданстве были приняты парламентом, а правительство приняло несколько постановлений в соответствующих областях. Хотя эти реформы чрезвычайно важны для достижения целей Программы интеграции, в самой Программе четко сказано, что детальный план действий в законодательной сфере не будет рассматриваться как составная часть ее

²⁰⁶ Riigikogu Eestimaa Ühendatud Rahvapartei kiri peaminister Mart Laarile [Письмо Объединенной народной партии Эстонии в Рийгикогу премьер-министру Марту Лаару], No 3-6/224, 8 марта 2000 года.

общего подхода²⁰⁷. Таким образом, выработка этих поправок начиналась различными министерствами "по случаю" при отсутствии какой-либо координации и общего плана²⁰⁸. Более того, дальнейшее развитие предусмотренных Программой интеграции подпрограмм и проектов зависит скорее от доброй воли, нежели от хорошо спланированной и скоординированной стратегии. Чрезвычайно политизированный климат вокруг соответствующего законодательства²⁰⁹ не позволил подготовить всеобъемлющую стратегию дальнейшего развития. В данных условиях действительно всеобъемлющий подход к проблемам интеграции в обществе, который бы включал в себя меры во всех трех областях, не был выработан.

Больше усилий следует предпринять, чтобы достичь общественного согласия в отношении базового понимания процесса интеграции, поскольку меньшинство и большинство придерживаются весьма различных взглядов на интеграцию и пути ее достижения. Хотя не имеется разногласий в отношении главных целей Программы интеграции, взгляды разнятся относительно задач и мероприятий ее подпрограмм. С одной стороны, имеются критики, утверждающие, что все подпрограммы должны быть посвящены исключительно обучению эстонскому языку неэстоноязычных детей, молодежи и взрослых и улучшению изучения граждановедения в неэстонских школах. Сторонники этого подхода выступают за сворачивание поддержки, направленной на защиту и развитие этнической идентичности меньшинств, что на их взгляд должно осуществляться самими этническими меньшинствами при помощи других правительственных мероприятий и за рамками Программы²¹⁰. С другой стороны, представители меньшинств критиковали то, что Программа интеграции слишком сконцентрирована на языковом обучении и упускает из виду другие аспекты интеграции.

²⁰⁷ *Integration Programme*, p. 16.

²⁰⁸ Например, была попытка создать интегрированную систему требуемого для натурализации экзамена и экзамена по граждановедению для выпускников основных и средних школ, что должно сделать гражданство более доступным для молодежи. Это предложение министра народонаселения и решение правительства (11 декабря 1999 года) не было воспринято в Министерстве внутренних дел и в Министерстве образования; соответствующая система пока не создана. Интервью с Картрином Саксом, бывшим министром народонаселения, Таллинн, 1 апреля 2002 года.

²⁰⁹ Закон о гражданстве, Закон о языке, Закон об иностранцах.

²¹⁰ *Riigikogu Isamaaliidu esimehe T.Sinisaare kiri Isamaaliidu saadikurubma seisukohalt riikliku programmi "Integratsioon Eesti iibiskonnas 2000-2007" subtes* [Письмо Т. Синисаара, председателя фракции Союза Отечества в Рийгикогу, по поводу мнения депутатской группы Союза Отечества о государственной программе "Интеграция в эстонском обществе в 2000-2007 гг.", 31 января 2000 года.

Администрирование и координация Программой хорошо функционируют на правительственном уровне. Ни один из опубликованных отчетов и оценок Программы интеграции не выявил каких-либо серьезных проблем, касающихся эффективного и прозрачного управления ресурсами. Напротив, работа персонала проектов получила высокую оценку. Однако в некоторых оценках упоминалась нехватка персонала, необходимого для реализации сложных проектов и программ²¹¹. Некоторые представители организаций меньшинств и организаций гражданского общества отмечали недостаточный уровень предоставления информации о конкурсах проектов и их результатах²¹². Более того, отмечалось, что было реализовано лишь несколько предусмотренных Программой интеграции местных программ. Централизованный подход должен быть сбалансирован большим вниманием к региональным инициативам²¹³.

Правительственный отчет о реализации Программы интеграции в 2000 году был опубликован в Интернете и на компакт-дисках в июне 2001 года. Хотя в отчете производится некоторая оценка различных аспектов реализации [Программы], его авторы явно не ставили перед собой цель предложить рекомендации по уточнению или улучшению будущих усилий по ее выполнению. Также не было никаких общих оценок Программы интеграции с начала ее реализации в марте 2000 года. Сама Программа интеграции предусматривает заказ оценки ее эффективности и действенности, но пока производились лишь оценки некоторых проектов иностранной помощи.

Правительство не организовывало широкомасштабного обсуждения целей и задач Программы интеграции в ходе ее подготовки, поскольку большинство и меньшинство считали предпочтительным быстрое осуществление конкретных проектов и получение индивидами

²¹¹ M.Hopkins, T.Elenurm, G.Feldman, *Mid-term evaluation of social integration projects in Estonia*, Tallinn, May 2000, p. 4, См. <http://www.meis.ee/eng/hinnang-eng.rtf> (посещение 15 апреля 2002 года).

²¹² *Mid-term evaluation of social integration projects in Estonia*, p. 4.

²¹³ *EHR Comments*.

соответствующих благ, нежели возможность длинных и абстрактных дискуссий ученых и экспертов. То, что [сейчас] нет общепризнанной концепции интеграционной политики, можно объяснить отсутствием значительного общественного обсуждения на этапе составления проекта документа. Организация властями общественного обсуждения Программы интеграции стала бы эффективным способом достижения консенсуса среди населения по поводу понимания термина "интеграция"²¹⁴.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

*Общая рекомендация для всех учреждений,
имеющих отношение к интеграции:*

- Способствовать интеграционным проектам на местном уровне, стимулировать выработку региональных и муниципальных подпрограмм с целью помочь группам меньшинств найти свою нишу в обществе на местном уровне и уровне общины.

²¹⁴ См. J. Kruusvall, "Understanding integration in Estonian society" // M.Lauristin and R.Vetik (eds), *Integration in Estonian society: monitoring 2000*, IISS, Tallinn, 2000, pp. 19-21.

Рекомендации Правительству:

- Определить правовые и административные механизмы по сокращению числа неграждан и сделать натурализацию более доступной для лиц без какого-либо гражданства.
- Определить более полный набор мер, способствующих включению неэстонцев в общественную жизнь, и развивать партнерские отношения между государством, местными властями и меньшинствами.
- Пересмотреть Закон о культурной автономии национальных меньшинств с целью принятия к нему поправок, которые смогут способствовать его выполнению.

Рекомендации государственным учреждениям, ответственным за реализацию Программы интеграции, и Целевому учреждению интеграции:

- Улучшить осведомленность общества о дискриминации и насилии на расовой и этнической почве и принять соответствующие меры, направленные на предупреждение и ликвидацию этих явлений.
- Рассмотреть возможность создания совместного органа Правительства и неправительственных организаций для развития сотрудничества в сфере применения и оценки Программы интеграции.

