

РЕГИОНАЛЬНЫЙ СЕМИНАР ЭКСПЕРТОВ ПО ЗАЩИТЕ МЕНЬШИНСТВ И ДРУГИХ УЯЗВИМЫХ ГРУПП И УЛУЧШЕНИЮ СИТУАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В рамках подготовки Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости

Тема 1

Варшава, 5 - 7-е июля 2000 г.

БОРЬБА С РАСИЗМОМ И КСЕНОФОБИЕЙ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ: ТЕНДЕНЦИИ, ПРЕПЯТСТВИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Вспомогательные материалы, подготовленные:

г-ном Нилсом Муйжниексом

Директором
Латвийского центра прав человека и этнических исследований

Комментарий: В данном труде автор описывает свою точку зрения.

Введение

Существует распространенное мнение, что страны центральной и восточной Европы более уязвимы по отношению к бичу расизма и ксенофобии, чем страны старших демократий. Несомненно, не нужно долго искать бросающиеся в глаза признаки нетерпимости в данном регионе: антисемитизм без евреев, коммунисты, превращающиеся в «национал коммунистов» в попытке спасти хотя бы остатки популярности, «демократическая оппозиция», которая нередко черпает вдохновение в межвоенном экстремистском национализме, реальные и символические стены, отделяющие цыганы от большинства населения, не говоря уже о этнических чистках и правительствах, готовых стереть с лица земли собственные города во имя «спасения» их от «террористов».

Польский журналист Константы Геберт описал опасности переходного периода при помощи элегантной метафоры: «При переводе с языка коммунизма на язык демократии нужно изменять и словарный состав, и грамматику. Это очень сложная задача. Однако, для нужд перевода с языка коммунизма на язык национализма, нужно изменить только словарный состав. Грамматика остается прежней. Типы ментальных структур, создаваемые новой системой, строятся на основании, которое уже существовало во времена коммунизма. Это - «мы - против них» [...] и насилие как законный способ достижения [...] целей».¹

Хотя опасности переходного периода весьма реальны, сравнительное исследование предлагает с осторожностью делать выводы о расизме и анти-демократических тенденциях в центральной и восточной Европе.² Как указал Ричард Роуз, декан обозревателей исследований в данном регионе, во всех десяти центрально- и восточноевропейских странах, стремящихся стать членами ЕС, «уже имела место по крайней мере один раз смена правительства в результате выборов, а нередко, и два раза». Более того, «избиратели последовательно отвергали недемократические альтернативы».³ Исследования общественной терпимости (определяемой на основании ответов на вопросы о гомосексуализме, проституции, абортах и разводах) приводят к выводу, что здесь бывшие коммунистические государства значительно проигрывают старшим демократиям (см. Таблица 1). Однако исследования не подтверждают распространенное мнение о том, что национализм вышел за пределы возможного: в то время как 31% респондентов в регионе говорит о идентификации прежде всего со своим государством, 20 % ставят на второе место «Европу» или местное сообщество (см. Таблица 2). Более того, в течение последнего десятилетия уменьшалось число респондентов из стран центральной и восточной Европы, которые воспринимали бы этнические меньшинства как угрозу (см. Таблица 3).

Таким образом, распространенное мнение о том, что в этом регионе преобладают расизм, ксенофобия и связанные с ними патологии, должно восприниматься достаточно скептически. Источники данного мнения нередко переоценивают степень терпимости в странах старшей демократии и различие ценностей между западной и восточной Европой, одновременно игнорируя изменения в регионе. Я, однако, смею утверждать,

¹ Цитировано у Марка Томпсона, «Передающийся страх», Индекс цензуры (том 28, № 5) сентябрь/октябрь 1999): 182.

² Результаты опроса, цитированные ниже, представлены и проанализированы в книге Джулиано Амато и Джуди Бэтт, Долгосрочные предпосылки расширения ЕС: природа новой границы (Флоренция: Центр Роберта Шумана по перспективному и передовым исследованиям, Европейская комиссия, 1999): 19, 24, 79, 86-7.

³ Ричард Роуз, «Очередная великая трансформация», Журнал демократии т. 10, № 1 (январь 1999): 52.

что страны центральной и восточной Европы сталкиваются с определенными трудностями при попытке совладать с расистскими высказываниями и действиями. Кроме того, пройдет еще какое-то время, перед тем как начнут ощущаться результаты традиционных средств защиты, таких как правовые санкции и образование. В то же время страны центральной и восточной Европы уже столкнулись с новыми сложными задачами, поставленными перед ними в связи с расширением Европейского Союза и глобализацией, которые могут обострить уже существующие проблемы.

Борьба с пропагандой ненависти в странах новой демократии

Одним из неоспоримых достижений центрально- и восточноевропейских стран с момента падения коммунизма была консолидация свободы слова. Таким образом, не удивительно, что политические элиты данного региона не любят ограничивать данную свободу, подвергая наказанию тех, кто разжигает национальную, расовую или религиозную вражду или является сторонником расовой дискриминации или насилия. Дилемма, с которой столкнулся регион, была хорошо описана Андрасом Шайо: «неограниченность высказываний [...] может угрожать общественной стабильности. Ограничение высказываний, с другой стороны, может связать по рукам нарождающееся гражданское общество, ограничить основные свободы и задушить оживленную критику правительства, играющую такую существенную роль при демократии».⁴ До настоящего момента правительства предпочитали обходить стороной дилемму, порожденную пропагандой ненависти, редко возбуждая судебное преследование, или вообще этого не делая.

В течение почти десяти лет, прошедших от момента обретения независимости, в Латвии не преследовался ни один случай пропаганды ненависти, за что недавно она критиковалась Комитетом ООН по ликвидации расовой дискриминации.⁵ В Румынии, по данным на октябрь 1999 года, только одно лицо было приговорено условно к двум годам на основании статьи 317 уголовного кодекса о разжигании расовой ненависти. В 1997 и 1998 годах возглавлявший Румынский Департамент защиты национальных меньшинств Дьорди Токаи обращался к обвинителям с просьбой начать расследование в отношении нескольких случаев пропаганды ненависти, но, к сожалению, безуспешно.⁶ Конституционный суд Венгрии постановил в 1992 г., что преступление разжигания национальной ненависти, установленным уголовным кодексом, был антиконституционным, поскольку нарушал свободу слова. Ряд уголовных дел по подстрекательству в конце 90-х годов закончился оправданием по причине того, что, как это недавно заявило венгерское правительство в своем отчете в соответствии с Рамочной конвенцией о защите прав меньшинств, «запрещение расистских замечаний должно рассматриваться как ограничение свободы выражения своего мнения».⁷

В некоторых странах определенный тип политиков использовал нежелание наложить ограничения на высказывания, и они сами развернули пропаганду ненависти. Например, в сентябре 1999 г. словацкий парламент решил не лишать иммунитета бывшего главу радикальной правой словацкой национальной партии и действительного члена парламента Яна Слота, в результате чего ему должно было бы быть представлено

⁴ Андрас Сайо, «Пропаганда ненависти для враждебных венгров», Восточноевропейский конституционный обзор т. 3, № 2 (весна 1994): 82.

⁵ «Выводы Комитета по ликвидации расовой дискриминации: Латвия». (CERD/C/55/Misc.39/rev.4).

⁶ См. Габриель Андрееску, «Теневой отчет» к правительственному отчету контролирующего органа Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, октябрь 1999, www.riga.lv/minelres/reports/romania/romania_NGO.htm.

⁷ См. Официальный отчет Венгрии контролирующему органу Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, 21-е мая 1999, [www.humanrights.coe.int/minorities...state reports/1999/hungary](http://www.humanrights.coe.int/minorities...state%20reports/1999/hungary).

обвинение в оскорблении как венгерского меньшинства, так и цыганского меньшинства когда во время предвыборной кампании он призывал словаков напасть на Будапешт.⁸ Слота уже ранее показал себя, когда заявил, что «с цыганами можно разбираться только при помощи большого кнута в маленьком дворе».⁹

Согласно недавнему отчету Болгарского хельсинского комитета, правительство Болгарии «в действительности является основным источником подстрекательства к ненависти и даже насилию по отношению к некоторым этническим и религиозным меньшинствам». Никакие административные санкции за нарушение законов о пропаганде ненависти не применялись по отношению к Болгарии, «несмотря на тот факт, что ряд радио и теле дельцов занимался разжиганием этнической и религиозной вражды, причем некоторые из них делали это систематически».¹⁰

Объявление вне закона или наказание пропаганды ненависти – это опасная территория, поскольку часто те самые постановления, которые были созданы с целью защиты меньшинств, использовались против них. Защитники «свободы слова» (в основном, в США) убеждены, что единственной правильной реакцией на пропаганду ненависти являются свободные дебаты и общеобразовательная работа. Более того, сторонники подобных дебатов пришли к выводу, что не наблюдается внутренней связи между расистскими высказываниями и расистским поведением.

Критики похода, «разрешающего цвести 100 цветкам», отмечают, что агрессивная пропаганда ненависти на самом деле душит дебаты, и что первыми пострадавшими на подобном так называемом выравненном игровом поле будут меньшинства и женщины. Более того, международные правовые акты о правах человека (например, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международный пакт о гражданских и политических правах) призывают к запрещению пропаганды ненависти. Хотя вынесение решений в таких делах является достаточно сложным, активная политика преследования пропаганды ненависти может защищать отдельные лица, группы и общества в целом перед агрессивными нападениями, а также определить нормы сосуществования всех членов общества.¹¹

В ситуации после конфликта в бывшей Югославии, граница между пропагандой ненависти и насилия оказалась размытой. В данном случае, подобно как и в случае геноцида в Руанде, критическую роль в подстрекательстве к насилию и пропаганде конфликта сыграли средства массовой информации.¹² Новым демократиям в

⁸ См. Международная хельсинская федерация по правам человека, Права человека в регионе ОБСЕ: Балканы, Кавказ, Европа, Центральная Азия и Северная Америка. Отчет 2000 (Вена: IHF, 2000): 337.

⁹ Цитируется в Ф. Цибулка, «Радикальные правые партии в Словакии», в С. Рамет, вып. Радикальные правые партии центральной и восточной Европы от 1989 г. (University Park: The Pennsylvania State University Press, 1999): 126.

¹⁰ Болгарский хельсинский комитет, «Отчет, представленный в соответствии со статьей 25, параграфом 1 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств», сентябрь 1999, www.riga.lv/minelres/reports/bulgaria/bulgaria_NGO.htm.

¹¹ Эпохальное исследование, до сих пор ни кем не превзойденное, Сандра Коливер, вып., Удар по равновесию: пропаганда ненависти, свобода самовыражения и не-дискриминация (Статья XIX, Лондон, Центр пав человека, Эссекс, 1992).

¹² См. Светлана Слпасак, Война началась в Максимире: пропаганда ненависти в средствах массовой информации (Белград: Центр средств массовой информации, 1997); Марианна Ленкова, вып., Пропаганда ненависти на Балканах (Афины: ЕТЕРЕ, Международная хельсинская федерация по правам человека, 1998). Анализ Словении см. Тончи А. Кузманик, Пропаганда ненависти в Словении: Словенский расизм, сексизм и шовинизм (Любляна: Институт открытого общества – Словения, 1999).

центральной и восточной Европе не так просто локализовать демократические указатели в борьбе с пропагандой ненависти. Западноевропейская практика очень многолика, а прецедентное право Европейского суда по правам человека не представляет собой особенно полезного руководства к действию. В ключевом решении Джерсилд против Дании в 1994 г.¹³ Страсбургский суд постановил, что датский журналист был несправедливо наказан за выпуск клипа о экстремистах. Постановление предполагало, что журналистов нельзя наказывать за сообщения о экстремистах, особенно если они освещают события с точки зрения стороннего наблюдателя, не обозначая, однако, для других границу между защищаемой и незащищаемой речью.

Очевидно, что над этой областью нужно как следует задуматься юридическим экспертам, но также она требует реального мониторинга средств массовой информации и исследования связей между пропагандой ненависти, отношением общественности и расистскими актами. К счастью, сравнительное исследование, затрагивающее не только законодательство о пропаганде ненависти, а также правовые обычаи и добровольные кодексы поведения информационных служб в странах Совета Европы, вскоре будет опубликовано неправительственной организацией «Статья XIX» в сотрудничестве с Группой прав меньшинств. Это послужит хорошим началом для будущей работы.

Вызов, каким являются мотивированная расизмом преступность и экстремистские организации

С момента падения коммунизма центрально и восточноевропейские страны были свидетелями расцветающей преступности и появления нового типа преступности, известного более страшим демократиям – расистской преступности. Нередко подобные преступления, включая преследования и нападения с применением насилия, совершаются экстремистским группировками. Хотя некоторые правительства в регионе запретили коммунистические партии, они нередко проявляют неуверенность в вопросах запрещения прочих политических группировок. Принимая во внимание коммунистическую практику запрещения свободы ассоциаций и собраний, подобное нежелание можно понять. Однако, санкционирование всех видов организованной деятельности в гражданском обществе, независимо от их антиобщественного или нецивилизованного характера, несет с собой определенную опасность.

Для того, чтобы понять размах стоящей перед нами трудной задачи, достаточно обратиться к статистике региона. Необходимо, однако, предупредить: статистика о преступности, мотивированной расизмом, если она вообще есть, как правило является весьма спорной. Цифры нередко отражают просто-напросто состояние записи данных в отдельных странах. Однако, все сигналы указывают на быстрый рост уровня данного вида преступности. В 1997 г. Словацкое правительство сообщило о 15 случаях преступлений, мотивированных расизмом,¹⁴ а уже в 1998 г. число случаев увеличилось более, чем в два раза, равняясь 33.¹⁵ В период с 1994 по 1996 год в Республике Чехия в шесть раз увеличилось число преступлений, мотивированных расизмом.¹⁶ В период с

¹³ Европейский суд по правам человека, *Дело Джерсилд против Дании* (36.1993.431.510), Страсбург, 23-е сентября 1994 г.

¹⁴ см. Официальный отчет Словакии для контролирующего органа в соответствии с Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств, 4-е мая 1999 г., www.humanrights.coe.int/minorities...state_reports/1999/slovakia.

¹⁵ Словацкий хельсинский комитет, «Отчет о введении в действие Рамочной конвенции Совета Европы о защите меньшинств в Словацкой республике», сентябрь 1999, www.riga.lv/minelres/reports/slovakia/NGO/slovakia_NGO.htm.

¹⁶ «Выводы Комитета по ликвидации расовой дискриминации: Республика Чехия. 30.03.98 (CERD/C304/Add.47).

1991 по 1997 г. неправительственные организации отметили приблизительно 1,250 инцидентов, мотивированных расизмом, которые закончились смертью 10 цыган, одного турка, принятого за цыгана, и суданского студента.¹⁷ Болгарский хельсинский комитет утверждает, что «цыгане часто оказываются жертвами физического насилия как со стороны работников правопорядка, так и толпы», что подтверждается многочисленными отмеченными случаями.¹⁸

Предотвращение расистской преступности и экстремизма осложняется транснациональным характером многих подобных группировок в регионе. Много данных собрано о деятельности Французского национального фронта Жан-Мари Ле Пена в Польше, Венгрии, Чехии, Сербии и Хорватии.¹⁹ Французская правая группировка предоставляла своим соратникам на Востоке не только моральную поддержку, но и материальную и нередко вооруженную помощь. Российские неонацистские группировки, в частности Русское Национальное единство (последователи Александра Баркашова), недавно распространили свою деятельность на Латвию и Беларусь.²⁰ Местные сторонники российских ультра националистских «Либеральных демократов» Владимира Жириновского появились в Латвии, Эстонии и Болгарии.²¹ Последние информационные выпуски наводят на мысль о усилении активности немецких неонацистов в Венгрии и Чехии. Транснациональный характер многих экстремистских группировок в регионе означает, что международное сотрудничество институтов правопорядка должно стоять на одном из первых мест в анти-расистской повестке дня региона.

Легальные и квазизаконные меры по борьбе с расизмом и дискриминацией

Важным инструментом в борьбе с расизмом является закон. Страны восточной и центральной Европы уже имеют, по крайней мере, в фундаментальной форме, правовую структуру для борьбы с расизмом.²² Более того, поскольку многие страны региона стремятся стать членами ЕС, они вскоре должны будут принять и ввести в жизнь формирующийся анти-дискриминационный *acquis* – новые директивы, касающиеся дискриминации на основе расового и этнического происхождения, а также дискриминации в области занятости.²³ Введение в силу *acquis* могло бы привести к значительным правовым изменениям в регионе, поскольку директива содержит ряд новых отправных точек: концепцию косвенной дискриминации, перекладывающую бремя доказывания в некоторых случаях, и предоставляющую неправительственным организациям большую свободу в возбуждении дел от имени дискриминированных лиц.

¹⁷ Клод Кан, «Нет пристани во время шторма», Индекс о цензуре, т. 27 № 1 (январь/февраль 1998): 42.

¹⁸ Болгарский хельсинский комитет, «Отчет, представленный в соответствии со Статьей 25 параграфом 1 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств», сентябрь 1999, www.riga.lv/minelres/reports/bulgaria/bulgaria_NGO.htm.

¹⁹ см. Марк Хантер, Сорвавшийся с цепи национализм: правое крыло Жан-Мари Ле Пена стремится на Восток», Transitions, т. 5, № 7, июль 1998: 18-28.

²⁰ Международная хельсинская федерация по правам человека, Права человека в регионе ОБСЕ, 75 и 238.

²¹ См. Михаил Шафир, «Радикальные политики восточной и центральной Европы, часть V: (Mis)placing in Boxes: Radical Full Stop, D) ... А вот и Жириновский (Часть II)», RFE/RL East European Perspectives (т.2, № 10, 24-е мая 2000) :2.

²² См. Швейцарский институт сравнительного права, Легальные меры по борьбе с расизмом и нетерпимостью в государствах-членах Совета Европы (Страсбург: Европейская комиссия против расизма и нетерпимости, 1998).

²³ См. Комиссия ЕС, Предложение директивы Совета «Введение принципа равного обращения между людьми, независимо от расового и этнического происхождения» (COM 1999 565 final), Брюссель, 25.11.1999.

Однако сторонникам использования закона в целях обеспечения равенства и наказания нетерпимости в центральной и восточной Европе предстоит сделать еще очень многое. Дмитрина Петрова, директор Европейского центра прав цыган описала многочисленные препятствия на пути развития права публичного интереса в регионе: деградация закона в коммунистическую эпоху, слабые органы юстиции, ограничения постоянного судебного надзора и права на юридическую помощь, недостаточный доступ к информации, плохое качество учета, нехватка соответствующим образом подготовленных юристов.²⁴

Одним из способов компенсации за слабость и недоступность правовой системы является введение должности омбудсмена или органа, выполняющего подобные функции. Омбудсмен может рассматривать жалобы общественности на государственные органы, начинать расследования и содействовать осведомленности о правах человека. После революций 1989 г. подобные органы получают все большее распространение. Поскольку им будет постоянно вверяться задача рассмотрения становящейся все более острой проблемы дискриминации, будет гарантироваться быстрый охват ландшафта организаций в регионе.

Единственной страной в регионе, где существует омбудсмен по делам меньшинств, является Венгрия, которая ввела данную должность в 1995 г. В Польше и Румынии существуют омбудсмены с более широкими полномочиями, хотя они часто рассматривают жалобы, поступающие от меньшинств, особенно от цыган.²⁵ Начиная от 1995 г. в Латвии существует Национальное бюро по правам человека, полномочия которого сходны с полномочиями омбудсмена в широком понимании.²⁶ Закон, вводящий должность омбудсмена, вошел в силу в Чехии в феврале 1999, однако еще в середине июня 2000 г. парламент не назначил никого на эту должность. Республика Словакии, со своей стороны, планировала ввести омбудсмена в сентябре 2000 г.²⁷ В Литве действуют несколько государственных контролеров (иногда называемых омбудсменами), имеющих ограниченную власть расследовать действия должностных лиц.²⁸ Эстония, со своей стороны, имеет лишь Юридического советника, задачей которого является контролирование законности и соответствия конституции государственных и местных законодательных актов.²⁹

Насколько важно в борьбе с расизмом и дискриминацией усиление слабых институтов и законодательства, настолько же важна и политическая воля. Борьба с дискриминацией предполагает готовность поделить властью с меньшинствами. Для

²⁴ Дмитрина Петрова, Политические и юридические препятствия на пути развития права публичного интереса», Восточноевропейский конституционный обзор, т. 5. № 4, (осень 1996): 62-72

²⁵ О омбудсмене в Польше, см. Эва Летовска, «Омбудсмен и основные права», Восточноевропейский конституционный обзор, т.4. № 1 (зима 1995): 63-5 и Славомир Лодзински, Теневой отчет о «Защите национальных меньшинств в Польше» для Хельсинского фонда по правам человека, www.riga.lv/minelres/reports/poland/NGO/poland_NGO.htm. О Румынии см., например, Европейская комиссия против расизма и нетерпимости, «Отчет о Румынии», 6-е марта 1998г., <http://www.ecri.coe.int/en/02/02/05/e020205130.htm>.

²⁶ См., например, Годовой отчет за 1996 г. (Государственное бюро по правам человека).

²⁷ Информация, предоставленная автору в личном общении г-жой Мартой Миклусаковой, начальником секретариата Комитета по правам человека правительства Республики Чехия, и Михаелой Лезаковой, Отдел прав человека и меньшинств, Правительственное управление республики Словакия, Рига, 13-е июня 2000г.

²⁸ См. Международная хельсинская федерация по правам человека, Годовой отчет за 1999 (Вена: ИНФ, 1999): 163.

²⁹ См., например, Хейки Лоот, «Отчет страны: Эстония», неопубликованное выступление на 3-ем международном семинаре ПРООН о институтах омбудсмена и прав человека, 9-11 июня 1997 г., Рига, Латвия.

большей части политических элит в регионе идея раздела власти с меньшинствами остается чуждой, поскольку они являются национальными элитами, которые лишь недавно пришли к власти в новых суверенных государствах. Например, эстонские и латвийские национальные элиты, поддерживаемые большим числом националистически настроенных избирателей, большую часть 90-х годов сопротивлялись международному давлению сделать более либеральным законодательство о гражданстве, поскольку значительное увеличение числа избирателей за счет включения многочисленной группы меньшинств русскоговорящих иммигрантов, неизбежно привело бы к изменению внутреннего баланса этнической власти.³⁰

Образовательные и общественные инициативы против расизма и нетерпимости

Нет никаких сомнений, что «ни одно общество не может гарантировать равенства возможностей при дискриминации в системе образования, и, что еще хуже, когда система образования является средством ее распространения».³¹ К сожалению, это именно то, что делали многие системы образования в центральной и восточной Европе при коммунизме. Аналогично случаям манипуляции законом, коммунистические режимы использовали в идеологических целях историю и прочие общественные науки.

С наследием коммунистического правления в образовании нельзя справиться в течение одного или двух лет. Чтобы осознать, как много нам еще предстоит пройти, нужно лишь подумать о том, сколько времени Совет Европы уже пытается разобраться с этими проблемами в западной Европе. Еще в середине 50-х годов Совет Европы обратил внимание на проблему предрассудков в западноевропейских учебниках истории. Кроме того, обучение правам человека и межкультурное образование занимают постоянное место в повестке дня Совета Европы, начиная с конца 70-х годов.³² В большинстве стран центральной и восточной Европы реформа обучения истории и обучение правам человека начались только после революций 1989 года, а в некоторых случаях лишь в середине 90-х годов.³³

На протяжении 90-х годов Совет Европы принимал участие в многочисленных мероприятиях образовательного характера, охватывающих страны центральной и восточной Европы, которые способствовали развитию обмена и реформ. Проект под названием «Демократия, права человека и национальные меньшинства: образовательный и культурный аспекты» включал ряд семинаров, конференций, экспериментальных проектов и публикаций. Значительная инициатива под названием «Образование во имя демократического гражданства» включала исследования, обучение и разработку методической литературы. Также имели место несколько проектов, связанных с обучением истории, в рамках которых региональными группами были разработаны

³⁰ См. Велло Петтаи, «Формирующаяся этническая демократия в Эстонии и Латвии», и Борис Цилевич и Аина Антане, «Проблема гражданства в Латвии»: Магда Опальски (вып.), Многообразие в плюралистическом обществе: меньшинства, миграция и создание государств в по-коммунистической Европе (Онтарио: Форум восточной Европы, 1998): 15-32 и 33-50. См также Ханна-Маргрет Биркенбах, Превентивная дипломатия путем обнаружения фактов: Как международные организации рассматривают конфликт о гражданстве в Эстонии и Латвии (Гамбург: Schleswig-Holstein Institute for Peace Research, 1996).

³¹ Антонио Перотти, Мероприятия по борьбе с нетерпимостью и ксенофобией в рамках деятельности Совета по культурному сотрудничеству Совета Европы 1969-1989 (Страсбург, Совет по культурному сотрудничеству, 1992): 5.

³² Там же, 18-34.

³³ См., например, Мишель Шаррьер. Преподавания истории в новой Европе (Страсбург: Совет по культурному сотрудничеству, 19-е февраля 1993 г.).

общие исторические тексты, в том числе по истории трех Балтийских государств, истории черноморских государств и истории Кавказа.³⁴

Как правительство США, так и работники образования, работающие в США, внесли большой вклад в развитие гражданского образования в центральной и восточной Европе. Одной из значимых инициатив была региональная программа по подготовке преподавателей, организованная польским Фондом образования во имя демократии, и финансируемая Национальной благотворительностью во имя демократии (National Endowment for Democracy). Другая инициатива – непосредственное предоставление стипендий Информационного агентства США местным работникам в области гражданского образования. Еще одна инициатива – это Международная программа обмена Civitas, в рамках которой консорциум американских центров навязал партнерские связи с организациями центральной и восточной Европы в целях разработки интерактивных методологий, подходов обучения, обращенного к учащемуся, методов обучения спорным темам и т.п.

Совет Европы и другие международные организации (например, UNESCO), и двусторонние партнеры потратили невероятное количество энергии и средств вместе с партнерами в регионах, чтобы подготовить учителей и школы к обучению знаниям, ценностям, отношению, и умениям, необходимым для жизни в многокультурных демократиях. Несмотря на высокое качество большей части проведенной работы, раздаются придирические вопросы о общем значении всех этих мероприятий. Более ли терпимы сегодняшние студенты, чем десять лет назад? Основная проблема в том, что уроки, выученные в школе, быстро забываются в жизни. Из этого следует, что роль гражданского общества огромна.

Крайне важна была антирасистская образовательная работа, проведенная в регионе неправительственными организациями. Хотя рамки данного труда не позволяют представить полный анализ, следует все-таки упомянуть нескольких лиц и инициатив. Во-первых, благотворительная сеть, организованная Джорджем Соросом в регионе, стала катализатором деятельности и значительным источником финансирования не только образовательной реформы, но также общественных групп, занимающихся антирасистской деятельностью. Совместная программа, организованная сетью Сороса и бельгийским Фондом Короля Бодуэна в середине 90-х годов посвятила свои усилия развитию межэтнического диалога.³⁵ Среди наиболее значимых неправительственных организаций, вовлеченных в осуществление мониторинга, пропаганду и образовательную деятельность, следует назвать Международную хельсинскую федерацию по правам человека и сеть Хельсинских комитетов, Европейский центр прав цыган и Группу прав меньшинств.³⁶ В заключение нужно отметить, что Совет Европы поддерживал инициативы, направленные на поддержку межэтнического сотрудничества в регионе в рамках своей Программы мероприятий по укреплению доверия. Основным недостатком деятельности неправительственных организаций можно назвать нерегулярность их активности, что нередко снижает уровень продуктивности их работы в целом.

³⁴ См. Европейская комиссия против расизма и нетерпимости, Деятельность Совета Европы в связи с борьбой против расизма и нетерпимости (Страсбург: ECRI, 1999): 35-43.

³⁵ См., например, Люк Таярт де Бормс, вып., Улучшение межэтнических отношений в центральной и восточной Европе, совместная программа Фонда короля Бодуэна и Фонда Сороса в сотрудничестве с Фондом Чарльза Стюарта Мотта и Европейским фондом культуры, (Брюссель: Фонд короля Бодуэна, 1997).

³⁶ См. Группа прав меньшинств, Ряд семинаров по обмену умениями (Лондон: MRG, декабрь 1999).

Новые вызовы и перспективы

Можно сказать, что большинство стран центральной и восточной Европы добиваются значительного успеха в своих усилиях «догнать» западную Европу в области антирасистской работы, по мере того как постепенно укрепляются их правовые системы, изменяются методы преподавания и учебные материалы, а гражданская общественность укрепляет свои позиции. Однако, мы уже столкнулись с новыми вызовами, которые могут обострить существующие проблемы. Одними из наиболее важных являются переход от статуса стран эмиграции к статусу стран иммиграции и убежища, осуществление болезненных перемен, вызванных присоединением к ЕС, а также борьба с расизмом в эру новых информационных технологий.

В коммунистические времена, в редких случаях, когда страны центральной и восточной Европы принимали беженцев, это делалось по политическим причинам и не регулировалось международными нормами, постановлениями или принципами.³⁷ Начиная от революций 1989 года большинство стран в регионе стали субъектами международного режима беженцев. Первой приняла беженцев Венгрия, которая стала свидетелем массового бегства этнических венгров из Румынии в 1987 году и волны восточных немцев в 1989.³⁸ На материале таблицы 4 видно, что в большинство стран в регионе появилось значительное количество беженцев, особенно, в результате югославских войн, начавшихся в 1992 году.

Балтийские государства, Эстония, Латвия и Литва стали субъектами международного режима беженцев только в конце 90-х годов. Принимая во внимание историю массовой иммиграции на балтийские земли из других регионов Советского Союза в течение практически всего послевоенного периода, можно понять, почему балтийские правительства неохотно принимают беженцев. Например, к концу 1999 года Латвия присвоила статус беженца только 6 лицам.³⁹ По мере экономического развития и приближения момента вступления в ЕС эти страны, несомненно, столкнутся с необходимостью принятия постоянно растущего числа беженцев и эмигрантов. Это, в свою очередь, будет своего рода вызовом для тех, кто творит политику, а также может вызвать ксенофобную реакцию, подобную той, которую мы недавно наблюдали в самом ЕС.

Членство в ЕС, главенствующая цель политики большинства стран в регионе, может породить дальнейший рост экстремистских правых партий. По утверждению Каса Мудде, «для того, чтобы страны, находящиеся сейчас в списке кандидатов ЕС, выполнили все необходимые для этого требования [...], им придется произвести сокращения в социальных услугах и дотациях, что повлечет за собой утрату работы и чувства безопасности многими людьми. Основные политические силы будут защищать эти меры, ссылаясь на давление со стороны ЕС, что, в свою очередь, откроет путь для националистической реакции со стороны как левых, так и правых экстремистов».⁴⁰

Другим вызовом переходного периода является появившаяся относительно недавно проблема расизма в интернете. Попытки регулировать пропаганду ненависти в традиционных средствах массовой информации чреваты значительными сложностями, что уж тогда и говорить о интернете, где стоящая задача кажется просто пугающей. На размах проблемы, например, указывает отчет 1999 года немецких служб внутренней

³⁷ Натали Зенд, Миграционная политика Венгрии, 1987-1996: Внешнее влияние и внутренние императивы» в Опальски, вып., Управление многообразия в плюралистических обществах, 208.

³⁸ Там же, 212-15.

³⁹ Международная хельсинская федерация по правам человека, Права человека в регионе ОБСЕ, 239.

⁴⁰ Кас Мудде, «Новые корни экстремизма», Transitions, т. 5. № 7 (июль 1998): 47.

безопасности о экстремистах. В Германии можно наблюдать резкое увеличение числа адресов в интернете правых экстремистов - от 200 в 1998 году до 330 в 1999. Многие из адресов используют североамериканские серверы-поставщики, находящиеся вне европейской юрисдикции. Более того, новые технологии, такие как краткие сообщения, пересылаемые при помощи мобильных телефонов и интернетовых WAP телефонов, позволяют экстремистам мобилизовать силы быстрее и более эффективно, чем в прошлом.⁴¹ К счастью, интернет и новые технологии используются также теми, кто стремится анализировать и бороться с расизмом и экстремистской деятельностью, а также в целях содействия соблюдению прав меньшинств.⁴² Поле битвы с расизмом и ксенофобией переносится на новый технологический уровень, к чему правительства центральной и восточной Европы подготовлены недостаточно, по крайней мере в данный момент.

⁴¹ Резюме отчета, см. Хайг Симониан, «Бритоголовые обвиняются в восточнонемецких расовых нападениях», *The Financial Times* 5-е апреля 2000.

⁴² См., например, новую «Действующую группу по вопросам экстремизма и демократии» и ее электронную газету, <http://www.bath.ac.uk/Departments/ESML/ps/Ex&Dem.html>. См. также новый Консорциум ресурсов меньшинств в <http://www.osi.hu/lgi/comir>.

Таблица 1. Терпимость по отношению к другим (в процентах)*

Страна	Терпимый	Смешанный	Догматический
Западная Германия	45.3	37.1	17.6
Швеция	39.7	49.3	11.0
Восточная Германия	34.9	38.1	27.0
Швейцария	31.6	43.5	24.8
Испания	23.4	43.5	33.1
Норвегия	21.7	45.8	32.5
Хорватия	21.6	42.3	36.1
Словения	20.1	38.8	41.1
Финляндия	19.9	44.0	36.1
Австрия	18.5	46.8	34.6
Болгария	14.5	41.7	43.9
США	8.9	35.6	55.6
Латвия	8.3	50.2	41.5
Эстония	4.8	46.1	49.1
Югославия	4.5	39.4	56.1
Польша	4.5	30.3	65.2
Беларусь	4.1	34.5	61.4
Босния-Герцеговина	3.4	25.8	70.7
Россия	3.3	31.7	64.0
Украина	3.3	31.7	65.0
Литва	3.0	27.4	69.6
Армения	2.9	29.4	67.8
Молдова	2.7	26.0	71.3
Македония	2.0	28.5	69.5
Грузия	0.5	21.3	78.2

* Терпимость измерялась на основании ответов на вопросы о гомосексуализме, проституции, абортах и разводах.

Источник: Обзор мировых ценностей, 1995-97, в книге Джулиано Амато и Джуди Бэтт, Долгосрочные предпосылки расширения ЕС: природа новой границы (Флоренция: Центр Роберта Шумана по перспективным и передовым исследованиям, Европейская комиссия, 1999): 79.

Таблица 2. Составная тождественность в центральной и восточной Европе: местная, национальная, европейская

В.: С чем из ниже перечисленного Вы прежде всего идентифицируете себя? А во вторую очередь? Европа, страна (название), регион, город и местное сообщество, другое, не знаю. (% выбравших 1-ую и 2-ую позиции).

	Европа	Страна	Регион	Местное сообщество	Другое	Не знаю
Болгария	15	83	20	47	6	18
Чехия	19	72	27	69	3	8
Словакия	20	61	28	69	8	13
Польша	17	64	39	65	5	9
Румыния	18	56	44	62	1	18
Словения	22	63	31	48	10	27
ЦВЕ средняя	18	66	31	60	5	15
Хорватия	24	48	24	55	8	41
Югославия	19	72	15	52	15	24
Беларусь	18	60	20	47	10	44
Украина	14	61	30	55	6	34

Источник: Р. Роуз К. Херпфер, *Барометр новых демократий V: Обзор 12 стран* (Глазго: Центр изучения общественной политики, Университет Стратклайд, 1998): 23.

Таблица 3. Этнические меньшинства: уменьшающаяся угроза в центральной и восточной Европе

В. Считаете ли Вы, что этнические группы или меньшинства в нашей стране представляют собой большую угрозу, некоторую угрозу, небольшую угрозу, не являются угрозой для мира и безопасности в нашем обществе?

% воспринимающих как большую или некоторую угрозу				
	1993	1995	1998	Изменение
Словакия	53	49	43	-10
Румыния	60	33	32	-28
Болгария	46	36	29	-17
Чехия	44	14	25	-19
Венгрия	26	15	19	-7
Польша	35	8	17	-18
Словения	13	20	10	-3
ЦВЕ средняя	40	25	25	-15
Хорватия	57	42	39	-18
Украина	24	15	15	-9
Беларусь	30	14	14	-16

Источник: Р. Роуз и К. Херпер, *Тенденции демократий и рынков: Барометр новых демократий 1991 –98* (Глазго: Центр изучения общественной политики, Университет Стратклайд, 1998): 41.

**Таблица 4. Индикативное число беженцев
в центральной и восточной Европе, 1989-1998**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Беларусь	-	-	-	-	-	1,800	-	30,500	50	80
Болгария	-	-	-	220	90	1,100	50	1,400	390	240
Чехия	-	-	690	9,400	240	1200	2,700	2,300	1,700	1,800
Венгрия	27,000	45,100	73,800	32,400	3,000	2,900	11,400	7,500	5,900	5,400
Польша	-	-	170	2,700	810	390	600	600	840	900
Румыния	-	-	650	520	1,200	1,200	220	270	630	990
Россия	-	-	-	17,100	44,700	50,200	42,300	205,500	237,700	128,600
Словакия	-	-	-	-	1,500	160	1,900	1,400	690,	420
Украина	-	-	-	-	-	5,200	5,200	3,600	4,600	6,100
Литва	-	-		-	-	-	-	-	10	30

Источник: Верховный Комиссар ООН по вопросам беженцев, Статистический обзор за 1998 г., http://www.unhcr.ch/statist/98oview/tab1_4/htm/