



ИНСТИТУТ ОТКРЫТОГО ОБЩЕСТВА  
ПРОГРАММА МОНИТОРИНГА ПРОЦЕССА  
ВСТУПЛЕНИЯ В ЕС

# Мониторинг процесса вступления в ЕС:

## *Защита меньшинств*

ОТЧЕТ

ЛАТВИЯ

*2002*

*Издатель*  
OPEN SOCIETY INSTITUTE

Oktyber 6. u. 12.  
H-1051 Budapest  
Hungary

400 West 59th Street  
New York, NY 10019  
USA

© OSI/EU Accession Monitoring Program, 2002  
All rights reserved



TM and Copyright © 2002 Open Society Institute

EU ACCESSION MONITORING PROGRAM

Oktyber 6. u. 12.  
H-1051 Budapest  
Hungary  
[www.cumap.org](http://www.cumap.org)

Перевод с английского языка.  
В оригинальное издание «Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection. Volume I. An Assessment of Selected Policies in Candidate States» включена глава о политике защиты меньшинств в Латвии и в девяти остальных странах-кандидатах в ЕС.

Издание на английском языке находится в интернете [www.cumap.org](http://www.cumap.org).

Экземпляры издания на английском языке можно заказать:

EU Accession Monitoring Program  
<euaccession@osi.hu>

Издания на латышском и русском языках находятся в интернете  
[www.politika.lv](http://www.politika.lv)

Отпечатано в а/с «Prese nams», ноябрь 2002 года  
Тираж: 200 экз.

# Содержание

Благодарность .....	5
Предисловие .....	7
Вступительное слово .....	9
Защита меньшинств в процессе вступления в ЕС .....	11
Защита меньшинств в Латвии .....	77



# Благодарность

Программа мониторинга процесса вступления в ЕС Института Открытого Общества благодарит всех перечисленных ниже людей, внесших основной вклад в исследования и подготовку этих отчетов по мониторингу. Программа несет ответственность за окончательное содержание отчетов.\*

<b>Болгария</b>	Krassimir Kanev	<i>Болгарский Хельсинский Комитет</i>
<b>Венгрия</b>	Antal Örkény	<i>Университет Eötvös Loránd</i>
<b>Латвия</b>	Svetlana Diatchkova	<i>Латвийский Центр по правам человека и этническим исследованиям</i>
<b>Литва</b>	Eglė Kuninskaitė	<i>Roma Mission</i>
<b>Польша</b>	Beata Klimkiewicz	<i>Ягеллонский университет</i>
<b>Румыния</b>	Florin Moisă	<i>Центр ресурсов для цыганских общин</i>
<b>Словакия</b>	Balázs Jarábik	<i>Центр юридического анализа / Kalligram Foundation</i>
<b>Словения</b>	Darja Zaviršek	<i>Люблянский университет</i>
<b>Чешская республика</b>	Barbora Bukovská и Pavla Boučková	<i>Консультативный центр по вопросам гражданства, гражданских прав и прав человека</i>
<b>Эстония</b>	Klara Hallik	<i>Институт международных и социальных исследований</i>

## ЧЛЕНЫ КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА: ЗАЩИТА МЕНЬШИНСТВ

Nicolae Gheorghe	<i>Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ</i>
------------------	--

\* Названные имена и фамилии воспроизведены в соответствии с оригиналом отчета на английском языке.

Herbert Heuss	<i>РАКIV-Германия</i>
José Antonio Moreno Díaz	<i>SOS Racismo</i>
Gabor Kardos	<i>Университет Eötvös Loránd</i>
Marko Knudsen	<i>Цыганский Национальный конгресс</i>
Aap Neljas	<i>Президентский Круглый стол по национальным меньшинствам Эстонии</i>
Anton Niculescu	<i>Институт Открытого Общества – Румыния</i>
Éva Orsós	<i>Министерство здравоохранения, социальных и семейных вопросов Венгрии</i>
Dimitrina Petrova	<i>Европейский Центр по правам цыган</i>
Iveta Radičová	<i>Фонд Открытого общества – Словакия</i>
Ivan Veselý	<i>Dženo</i>
Antonina Zheljazkova	<i>Международный Центр по исследованию меньшинств и межкультурных отношений</i>

Нам также хотелось бы поблагодарить всех тех, кто внес неоценимый вклад в содержание отчетов, участвуя в интервью, предоставляя информацию или исследования, или рецензируя и высказывая критические замечания по промежуточным вариантам отчетов. Это Judit Bari, Indra Dedze, Ilze Brands-Kehre, Agnieszka Gabor, Dezideriu Gergely, James Goldston, Jean Goracel, Denisa Havrlová, Agnieszka Hess, Stephen Humphreys, Valeria Jakobson, Boris Koltchanov, Jana Krimpe, Tanel Matlik, Nils Muižnieks, Kalinka Nikolaeva, Artis Pabriks, Olga Pisarenko, Vadim Poleshchuk, Leonid Raihman, Janja Roser, Matěj Šarkozi, Aleksei Semjonov, Attila Szép, Josif Tučina, Špela Urh и Timothy Waters.

Во многих странах-кандидатах ИОО проводил встречи за круглым столом, чтобы получить критические отзывы и комментарии по промежуточным вариантам отчетов у представителей правительств, представителей меньшинств, организаций гражданского общества и экспертов. Мы благодарны многочисленным участникам этих встреч, которые щедро делились с нами своим временем и знаниями. Списки участников встреч можно получить в EUMAP (euaccession@osi.hu).

## **ПРОГРАММА МОНИТОРИНГА ПРОЦЕССА ВСТУПЛЕНИЯ В ЕС**

Rachel Guglielmo	<i>директор программы</i>
Farimah Daftary	<i>сотрудник программы Защита меньшинств</i>
Katy Negrin	<i>сотрудник программы Защита меньшинств</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>ассистент программы</i>
Andrea Kiss	<i>ассистент программы</i>

# Предисловие

Программа мониторинга процесса вступления в ЕС (EUMAP) была начата в 2000 году для поддержки независимого мониторинга процесса вступления в ЕС. Конкретнее и в соответствии с более широкими стремлениями Института Открытого Общества (ИОО), EUMAP уделяет особое внимание тому, насколько правительства соответствуют политическим критериям для членства в ЕС, как это определено Копенгагенским Европейским Советом 1993 года:

Условием членства в ЕС является достижение страной-кандидатом стабильности институций, гарантирующих демократию, права человека, законность, а также уважение и защиту меньшинств.

Доклады EUMAP составляют независимые эксперты из государств, в которых проводится мониторинг. Цель докладов – способствовать ответственному и устойчивому расширению, подчеркивая значимость политических критериев и ключевую роль гражданского общества в содействии выполнению правительствами этих критериев – как до вступления, так и после него.

В 2001 году EUMAP опубликовала первые два из своих докладов по мониторингу: о защите меньшинств и независимости судей в десяти странах-кандидатах Центральной и Восточной Европы. В 2002 году были изданы новые, более детальные доклады о меньшинствах (включая доклады о пяти крупнейших странах-членах ЕС), а также доклады об эффективности судебной системы, коррупции и – в сотрудничестве с Программой для женщин Сети ИОО/Фондом Открытого Общества Румыния – о равенстве возможностей для женщин и мужчин в странах-кандидатах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ).

Доклады EUMAP о защите меньшинств и реализации политики по защите меньшинств указывают на сферы, в которых меньшинства, как представляется, страдают от неравного подхода или дискриминации; в них также оценивается эффективность усилий правительств по решению этих проблем. Доклады предлагают независимый анализ и выводы, оценку политики и рекомендации.

Методология EUMAP для мониторинга защиты меньшинств в 2001 и 2002 гг. (имеется на [www.eumar.org](http://www.eumar.org)) была разработана EUMAP при участии международного консультативного совета. Методология исследования случаев из практики, использовавшаяся в пяти странах-членах ЕС (Великобритании, Германии, Испании, Италии и Франции) позволяет провести широкий обзор законодательства и учреждений по защите меньшинств, опираясь на существующие научные исследования,

статистические данные и обзоры по вопросам меньшинств в сочетании с интервью, проведенными докладчиками для оценки ситуации одной наиболее уязвимой группы меньшинств.

Методология оценки политики, применявшаяся в странах-кандидатах ЦВЕ, позволяет дать оценку специальным программам, которые эти страны приняли для обеспечения защиты уязвимых групп меньшинств и для содействия их интеграции в общество. Доклады оценивают предысторию и процесс развития этой политики, а также ее содержание и масштаб ее реализации.

Предварительные варианты каждого доклада рецензировались членами международного консультативного совета и экспертами соответствующей страны на встречах за круглым столом. Эти встречи были организованы для того, чтобы получить отзывы о предварительной версии от государственных чиновников, организаций гражданского общества, представителей меньшинств и международных организаций. Окончательные варианты докладов, представленные в этом издании, претерпели значительные изменения, вытекающие из комментариев и критических замечаний, полученных в процессе дискуссий. EUMAP берет на себя всю ответственность за их окончательное содержание.



## Вступительное слово

Защита меньшинств является предметом внимания Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) со времени заключения исторических Хельсинских Соглашений в 1975 году. С самого начала Организация сделала ключевым аспектом своей миссии мониторинг уважения условий Соглашений, а также прав человека и прав меньшинств, соблюдать которые обязались государства-члены ОБСЕ в ряде последовательных документов ОБСЕ.

Бюро по демократическим институциям и правам человека ОБСЕ, включая Контактный пункт по вопросам цыган и синти, занимается мониторингом на основе конкретных событий в регионе ОБСЕ, объединяя сбор фактов с практическими консультациями для развития правительственной политики в отношении цыганского народа.

Принятие ЕС Копенгагенских критериев в 1993 году, в числе которых было, в том числе, «уважение и защита прав меньшинств», открыло новую главу в защите прав меньшинств в Европе. С принятием Копенгагенских критериев ЕС присоединился к ОБСЕ, Совету Европы и другим международным организациям в стремлении сформулировать, что конкретно подразумевается под правами меньшинств, и следить, чтобы государства уважали эти права на практике.

Хотя Европейский Союз является лишь одним сегментом структуры ОБСЕ, сегмент этот чрезвычайно важен и способен влиять на развитие политики, выходящей далеко за пределы его политических границ. Следовательно, существует важнейшая необходимость упорядочить собственные стандарты и практику ЕС, и оптимальным средством для этого является мониторинг. Мониторинг, начало которому положила Программа мониторинга процесса вступления в ЕС (EUMAP) Института Открытого Общества, проводится в духе Заключительного акта Хельсинского Совещания. Программа поощряет независимый мониторинг деятельности правительства, направленной на соблюдение принципов прав человека, приверженность которым они выразили. Подобно обязательствам ОБСЕ, обязательства стран-кандидатов в ЕС не могут быть «выполнены» раз и навсегда; к ним необходимо возвращаться еще и еще раз; и ключевое значение для устойчивости всех демократических государств имеют независимые, негосударственные исполнители мониторинга, которые обеспечивают, чтобы правительства сохраняли честный подход к пересмотру своих обязательств. В числе рекомендаций EUMAP в отчетах 2001 года были следующие:

- Разъяснить, что политические критерии для членства в ЕС равно применимы как в отношении стран-кандидатов на вступление в ЕС, так и для стран-членов ЕС.

- Проводить систематический и постоянный мониторинг политики и практики правительств во всем ЕС и в странах-кандидатах.

Защита меньшинств в Европе сталкивается с новыми проблемами. Это выяснилось из отчетов EUMAP 2002 года, которые последовали этим рекомендациям и осуществляли мониторинг политики в области защиты цыган, а также положения мусульман и цыган в пяти странах-членах ЕС. Цыгане в странах-членах ЕС сталкиваются с такими же сложностями, как и те, что были выявлены в странах-кандидатах; страны-члены также должны найти способы подтверждения своих обязательств по защите мусульманских меньшинств в контексте широко распространенных антимусульманских настроений в обществе и исламофобии.

Рекомендации Комиссии принять десять новых стран-членов приблизили расширение ЕС еще на один шаг, однако все яснее становится то, что само по себе расширение не обеспечит немедленных или легких решений тех проблем, с которыми в настоящее время сталкиваются цыгане как в странах-кандидатах, так и в странах-членах ЕС. В действительности, как подтверждала ОБСЕ за все время своего существования и как подчеркивает EUMAP во всех своих отчетах, постоянный мониторинг приобретает сейчас более важное значение, чем когда бы то ни было. Это способ, каким международные организации могут побудить государства выполнять принятые на себя обязательства в области прав человека и при помощи которого граждане могут добиваться от своих правительств высочайшего стандарта их деятельности. Я особенно приветствую стремление EUMAP привлекать цыган, мусульман, русскоязычных и другие меньшинства к активному участию в мониторинге выполнения государствами своих обязательств по соблюдению прав меньшинств; только так можно обеспечить, что эти обязательства будут оцениваться по результатам их практической реализации.

Я приветствую отчеты EUMAP как вклад в наши общие усилия по улучшению формулировок и соблюдения стандартов прав меньшинств, развитию культуры мониторинга в Европе.

Николае Георге

*Советник по вопросам цыган и синти*

*ОБСЕ – Бюро по демократическим институтам и правам человека*

Защита меньшинств  
в процессе  
вступления в ЕС

# Содержание

1. Введение .....	13
2. Страны-кандидаты: Оценка политики правительств по защите и интеграции меньшинств .....	20
2.1. Содержание программ .....	21
2.2. Реализация программ – проблемы координации и возможностей .....	23
2.3. Децентрализация: роль местного самоуправления .....	26
2.4. Оценка .....	28
2.5. Финансирование ЕС в поддержку реализации .....	29
2.6. Участие меньшинств .....	30
2.7. Представительство меньшинств .....	33
2.8. Поддержка гражданского общества .....	34
3. Мониторинг защиты меньшинств в странах-членах ЕС – ситуация мусульман и цыган .....	37
3.1. Отношение в обществе .....	38
3.2. Защита от дискриминации .....	41
3.2.1. Недостаток данных .....	44
3.2.2. Дискриминация цыган .....	47
3.2.3. Дискриминация мусульман .....	51
3.3. Права меньшинств .....	58
3.3.1. Признание .....	58
3.3.2. Проблемы гражданства .....	59
3.3.3. Проблемы прав меньшинств у цыган .....	61
3.3.4. Проблемы прав меньшинств у мусульман .....	64
4. Важность мониторинга и оценки .....	67
4.1. Мониторинг международных организаций .....	67
4.2. Мониторинг правительства .....	70
4.3. Гражданское общество .....	71
5. Рекомендации .....	72

## 1. ВВЕДЕНИЕ

*Одним из принципов Европейского Союза является демократия и права человека. Союз открыт только для стран, которые поддерживают такие основные ценности, как свободные выборы, уважение меньшинств и уважение закона.<sup>1</sup>*

В данном Обзоре и сопровождающих его отчетах по странам, подготовленным Программой мониторинга процесса вступления в ЕС (EUMAP), дается оценка ситуации в области защиты меньшинств в десяти странах Центральной и Восточной Европы, стремящихся стать полноправными членами Европейского Союза<sup>2</sup>, а также в пяти нынешних странах-членах ЕС.<sup>3</sup>

Географическое расширение Европейского Союза сопровождалось параллельным расширением толкования сущности Европейского Союза; из преимущественно экономического соглашения Союз превратился в политический альянс на основе общих ценностей. В основополагающих документах Сообщества основным правам и свободам уделялось мало внимания.<sup>4</sup> Однако с течением времени, и в особенности – в ответ на требования процесса расширения, ЕС все яснее высказывал свое стремление быть символом не только стабильности и процветания, но и демократических

---

<sup>1</sup> Будущее Европейского Союза – Лейкенская Декларация, на <[http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm)>, (дата посещения 19 сентября 2002).

<sup>2</sup> В данных докладах термин «страны-кандидаты» относится к десяти странам, в которых EUMAP проводила мониторинг – Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Чешская Республика, Эстония, и не включает изучения ситуации Мальты и Кипра, а также Турции. Сведения о ситуации в конкретных странах-кандидатах даются в данном Обзоре без ссылок на источник; полные ссылки на источники указаны в сопровождающих отчетах по странам.

<sup>3</sup> Положение цыган в Германии и Испании, и положение мусульман в Великобритании, Италии и Франции.

<sup>4</sup> «Основополагающие Договоры не содержали конкретных положений об основных правах. Заслуга постепенного развития системы гарантий для основных прав на всей территории Европейского Союза должна принадлежать Европейскому Суду по правам человека.» См.: <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a10000.htm>>, (дата посещения 5 октября 2002).

ценностей; кульминацией этого стало принятие на Копенгагенском Совете в 1993 г. однозначно политических критериев для вступления, включая «уважение и защиту меньшинств».

Прямым следствием Копенгагенской декларации стало требование к странам-кандидатам продемонстрировать, что они обеспечивают защиту меньшинств, чтобы быть принятыми в ЕС. Это привело к интенсивному и тщательному изучению положения уязвимых меньшинств в странах-кандидатах, и послужило толчком для значительных действий со стороны правительств стран-кандидатов,<sup>5</sup> каждое из которых приняло программу для улучшения положения меньшинств или для их интеграции в общество. Это также заставило осознать, что обязательства самих стран ЕС в отношении защиты меньшинств были недостаточно хорошо проработаны и применялись непоследовательно.

Тем самым, процесс вступления во многом способствовал выявлению проблем в концепции отношений представителей большинства к меньшинствам и подтолкнул к существенным переменам. Однако для большинства стран кандидатский период, обозначивший процесс вступления, подходит к концу.

В канун расширения необходимо добиться, чтобы не был утрачен импульс, порожденный процессом вступления. Имеются некоторые признаки того, что правительства стран-кандидатов отнеслись к своим усилиям по демонстрации соответствия политическим критериям не как к истинному и постоянному обязательству, а скорее как к средству для достижения своей цели. Например, один болгарский чиновник недавно заметил, что правительства стран-кандидатов «думают о том, как закрыть разделы, а не как решить проблемы»<sup>6</sup>. Такое отношение должно получить

---

<sup>5</sup> «Важнейшим результатом расширения стало то, что парламенты новых стран-членов работали денно и нощно, чтобы изменить свое законодательство, защитить меньшинства, [обеспечить] демократию на местах. Это самое важное дело Европы.» Из выступления Романо Проди на Совете по международным отношениям. R. McMahon, «EU: Membership Depends Primarily on Human Rights Criteria» («ЕС: Членство прежде всего зависит от критериев в области прав человека»), Доклады RFE-RL, 14 января 2002 г. Находится на <[www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp](http://www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp)>, (дата посещения 19 сентября 2002).

<sup>6</sup> Встреча за круглым столом ИОО, София, май 2002. Пояснение: ИОО проводил встречи за круглым столом в каждой стране-кандидате и стране-члене ЕС, в которых проводился мониторинг, чтобы получить критические замечания по проектам его докладов о ситуации в стране. Среди присутствовавших экспертов обычно были представители правительства, групп меньшинств, академических учреждений и негосударственных организаций.

определенную оценку, и еще до вступления; следует дать ясно понять, что соответствие основным демократическим стандартам – нечто большее, чем условие для вступления; это условие для членства. Для этого неизбежно потребуются другой подход, направленный на способность и желание ЕС сохранять в центре своего внимания вопросы защиты меньшинств в контексте событий после расширения.

### *Защита меньшинств как неизменное условие членства в ЕС*

Как высказалась EUMAP в своих докладах 2001 г., всесторонний подход к защите меньшинств должен включать в себя специализированные законодательные акты, институты и политику для обеспечения как защиты от дискриминации, так и сохранения и развития идентичности меньшинств.<sup>7</sup> Фактически, такой подход получил отражение в Регулярных докладах Европейской Комиссии о прогрессе на пути к вступлению и в заявлениях официальных лиц ЕС.<sup>8</sup> Более того, институты ЕС неуклонно подчеркивают преимущества многокультурной среды и разнообразия – ценностей, которые подразумевают приверженность к данному подходу.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> См.: EU Accession Monitoring Program, Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection (Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, Мониторинг процесса вступления в ЕС: Защита меньшинств), Институт Открытого Общества, Будапешт, сентябрь 2001 г., имеется на <<http://www.eumap.org>> (далее в тексте – Защита меньшинств 2001 г.).

<sup>8</sup> Помимо четких антидискриминационных стандартов ЕС, сотрудники Комиссии сослались на то, что ЕС полагается на международные стандарты прав меньшинств, разработанные ООН, Советом Европы, и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Например, на просьбу разъяснить трактовку «уважения меньшинств» Копенгагенских критериев представитель Комиссии ответил, что «Комиссия уделяет особое внимание уважению и реализации различных принципов, заложенных в Рамочной Конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств, включая и те, что связаны с использованием языков меньшинств.» Ответ от имени Комиссии дан г-жой Reding на письменный парламентский запрос члена ЕП Nelly Maes, 15 мая 2001 г. OJ C 261 E, 18 сентября 2001 г., стр. 162.

<sup>9</sup> Например, представитель Комиссии указал, что «уважение культурного и лингвистического разнообразия – один из краеугольных камней Союза, получивший ныне отражение в Статье 21 Хартии основных прав и свобод.» Письменный вопрос E-3418/01, поступивший от Ionnis Marinou (PPE-DE) в Комиссию 21 декабря 2001 г., C 147 E/174, Official Journal of the European Communities, 20 июня 2002 г.

Тем не менее, несмотря на эту ясную позицию ЕС, стандарты для защиты меньшинств нуждаются в более ясной артикуляции. Сильная декларативная приверженность демократическим ценностям и интеграции Союза не была подкреплена всеобъемлющим разъяснением содержания этих ценностей в политике и на практике.

По крайней мере, чтобы стало ясно, что уважение и защита меньшинств являются основной ценностью ЕС, Копенгагенские критерии – включая «уважение и защиту меньшинств» – должны быть полностью интегрированы в существующие стандарты ЕС,<sup>10</sup> и все страны-члены ЕС должны ввести более сильные механизмы для мониторинга соответствия стандартам прав человека и меньшинств.<sup>11</sup>

Помимо этого, доклады EUMAP о ситуации в странах-членах свидетельствуют о том, что рамочные документы ЕС в области защиты меньшинств сами нуждаются в пересмотре и обеспечении выполнения. Во-первых, несмотря на свое ясное заявление в Копенгагене, касающееся обязательств для новых кандидатов на членство в ЕС, в самом ЕС нет консенсуса в отношении того, что признание существования меньшинств является обязательным условием для членства<sup>12</sup>; как нет и четкого стандарта ЕС в области прав меньшинств.<sup>13</sup> Даже если бы они непосредственно относились к

---

<sup>10</sup> Требование продемонстрировать «уважение и защиту меньшинств» не имеет той же силы во внутренних документах ЕС, обязательных для стран-членов. Ст. 6 (1) Договора о Европейском Союзе (ДЕС) определяет принципы, «общие для государств-членов» как «свободу, демократию, уважение прав человека и основных свобод и законности.» Ст. 49 ДЕС ясно указывает, что лишь та европейская страна, «которая уважает принципы, установленные в Статье 6 (1), может претендовать на членство в Союзе.» Хартия ЕС основных прав и свобод не содержит ясных положений о правах меньшинств.

<sup>11</sup> В качестве примера недавних убедительных высказываний о необходимости таких механизмов см.: J. Swiebel, «Draft Report on respect for human rights in the European Union (Проект доклада об уважении прав человека в Европейском Союзе), 2001», 2001/2014(INI), Европейский Парламент, 27 августа 2002 г.

<sup>12</sup> Страны-члены Греция и Франция не признают существования меньшинств. Болгария высказалась несколько противоречиво по этому вопросу. См.: Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, Мониторинг процесса вступления в ЕС: защита меньшинств в Болгарии, Институт Открытого Общества, Будапешт, 2001 г., находится на <<http://www.eumap.org>>.

<sup>13</sup> Европейский Суд по правам человека недавно отметил «возникающий международный консенсус [...] признающий особые потребности меньшинств и обязательство защищать их безопасность, идентичность и образ жизни,» но «не был убежден, что этот консенсус достаточно конкретен, чтобы из него можно было вывести какие-то рекомендации в отношении поведения или стандартов, которые Договаривающиеся страны считают желательными в любой конкретной ситуации.» *Charman против Соединенного Королевства*, Решение ЕСПЧ, 18 января 2001 (№. 27238/95), §§ 93-94.



странам-кандидатам и странам-членам, Копенгагенские критерии по-прежнему остаются расплывчатыми, позволяя такие широкие и сильно отличающиеся толкования, что их польза для направления деятельности государств является минимальной.

Во-вторых, хотя Директивы ЕС о расовом равноправии и занятости<sup>14</sup> содержат ясные стандарты для сравнения, которые можно использовать для измерения деятельности стран против дискриминации, в качестве индикаторов они ставят на первое место расовую и этническую принадлежность, в результате из обсуждения вопросов защиты меньшинств очень часто выпадает религия. Дискриминация по вероисповеданию фигурирует только в рамках Директивы о занятости.

Союз и его члены должны делать больше для разъяснения содержания общих ценностей, которые он провозглашает. Это будет нелегкой задачей. Кажется очевидным, что ЕС не высказался ясно по содержанию декларированных им ценностей частично из-за трудностей с их формулировкой, особенно учитывая, что 15 стран-членов с их значительными различиями в практике защиты меньшинств (от широкой защиты до отрицания легального существования меньшинств) имеют каждая обоснованную заинтересованность в том, чтобы общая формулировка была бы справедливой. Тем не менее, хотя масштаб выбора в принятии конкретной политики может быть весьма широким, он не беспределен; в том смысле, что если Союз и его члены действительно желают образовать сообщество с едиными ценностями, следует определить некоторую меру общих стандартов, составляющую минимум, необходимый для членства.

### *Роль мониторинга в определении стандартов*

Равно важно, что ЕС по-прежнему не имеет достаточных способов обеспечить выполнение странами-членами обязательств в области прав человека, которые он сейчас формулирует. Хотя для проверки выполнения требований *acquis communautaire* существуют механизмы мониторинга и соответствия, основополагающие политические обязательства, выраженные в Копенгагенских критериях, не считаются частью *acquis*. Мониторинг соответствия Копенгагенским критериям осуществляется только в странах-кандидатах и будет прекращен после их вступления в ЕС.

И все же такой мониторинг, если его продолжать, не будет нежелательным бременем для стран-членов. Союз и его члены решают для себя, какие ценности они разделяют

---

<sup>14</sup> Директива Совета 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г., реализующая принцип равного обращения с людьми, независимо от их расового или этнического происхождения, опубликована в Official Journal of the European Communities, 19 июля 2000 г., L 180/22; Директива Совета 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 г., создающая общую основу для равного обращения при приеме на работу и в вопросах занятости, 27 ноября 2000 г., L 303/16.

и до какой степени они желают связать себя общей политической моделью. Все, что требуется для общесоюзного мониторинга, это чтобы решение Союза, то есть его членов, в отношении его общих ценностей имело всеобщее применение. Мониторинг может послужить стимулом для формулирования общих стандартов.

Доклады EUMAP о ситуации в странах-кандидатах привлекли внимание к тому, как важно уделять внимание не только принятию стандартов, но и их воплощению в жизнь; и к роли исполнителей мониторинга – представителей гражданского общества как в стимулировании более четкой формулировки стандартов, так и в требовании, чтобы правительства соответствовали этим стандартам, до и после вступления в ЕС.

Мониторинг также является важным инструментом в обеспечении реализации принципов на практике. Все правительства стран-кандидатов приняли специальные программы для улучшения положения уязвимых групп меньшинств или для поддержки их более широкой интеграции в общество. ЕС выделил значительные средства на реализацию этих программ. Однако проводилось мало систематических оценок их воздействия и эффективности,<sup>15</sup> и привлечение представителей меньшинств к их разработке, реализации и оценке было недостаточным (см. Раздел 2).

Более регулярный и последовательный мониторинг явно необходим также и в странах-членах, о чем свидетельствует опыт цыган и мусульман (см. Раздел 3). Однако существующие механизмы мониторинга ЕС предлагают мало промежуточных мер между молчанием и санкциями.<sup>16</sup> Регулярная оценка – при участии представителей общин меньшинств<sup>17</sup> – крайне важна для того, чтобы сами

---

<sup>15</sup> Европейская Комиссия признает, что уделяет недостаточно внимания оценке и мониторингу, который она определяет как «непрерывный процесс рассмотрения, насколько результаты программы доходят до тех, кому она предназначалась; процесс, который проводится во время выполнения программы и предназначен для немедленного исправления любого отклонения от оперативных задач.» См.: Official Journal of the European Commission, C 57/12, 22 февраля 2001 г.

<sup>16</sup> Ст. 1 (1) Договора Ниццы, вносящего поправки в Договор о Европейском Союзе и договоры о создании Европейского сообщества, и в некоторые связанные с ними законодательные акты (2001/С 80/01), изменяет ст. 7 ДЕС следующим образом: «Совет [...] может установить, что имеется явный риск серьезного нарушения государством-членом принципов, указанных в Статье 6 (1) и направить этому государству соответствующие рекомендации [...] Совет должен регулярно подтверждать, что основания для вынесения такого определения продолжают иметь место».

<sup>17</sup> Большинство исполнителей мониторинга или групп по мониторингу EUMAP включали одного или больше представителей группы меньшинства, положение которой является предметом мониторинга.

стандарты подлежали регулярному пересмотру, и чтобы государственная политика реально действовала для защиты меньшинств от дискриминации и изоляции (см. Раздел 4).<sup>18</sup>

### *Структура данного Обзора и докладов*

В остальной части данного Обзора будут рассмотрены, во-первых, реализация странами-кандидатами их программ защиты или интеграции меньшинств; и, во-вторых, законы, институции и практика пяти стран-членов, относящиеся к защите меньшинств цыганской национальности или мусульманского вероисповедания.

Выбор темы в странах-кандидатах следует из вывода EUMAP 2001 г. о том, что эти программы были недостаточно исследованы и оценены. Поскольку в 2002 г. EUMAP впервые проводит мониторинг стран-членов, она приняла ту же методологию, что применялась в 2001 г. для стран-кандидатов и которая дает широкое представление о масштабе защиты меньшинств в каждой стране в целом. Это обеспечит некоторую степень сопоставимости между двумя сериями докладов, поскольку все они – и нынешние доклады о странах-членах, и прошлогодние доклады о странах-кандидатах – дают обзор общей ситуации с защитой меньшинств на основе похожих критериев в относительно небольшой промежуток времени.

EUMAP приняла решение проводить мониторинг положения одной уязвимой группы меньшинств в каждой из пяти крупнейших стран-членов ЕС с целью проверить, насколько сильны их законодательные и организационные рамки для защиты меньшинств в целом. Мониторинг положения цыган проводился в Германии и Испании, поскольку цыгане сталкиваются с серьезными проблемами маргинализации и дискриминации в обеих этих странах, как и в странах-кандидатах. Мусульмане в Великобритании, Италии и Франции составляют особенно важную группу для проверки приверженности государств защите меньшинств, из-за большой численности этой группы и ощущаемых отличий от местного большинства, а также поскольку относительно позднее прибытие их общин в Западную Европу сыграло свою роль в ограниченной степени ассимиляции и принятия их местным населением. Акцент на мусульман также высвечивает недостатки Расовой директивы и представления о меньшинствах в более широком контексте, поскольку,

---

<sup>18</sup> Дополнительные рекомендации о необходимости укрепить механизмы ЕС для мониторинга и оценки приверженности и практики стран-членов ЕС, относящихся к правам человека и общеевропейским ценностям, см.: M. Ahtisaari, J. Frowein, M. Oreja, Report on the Commitment of the Austrian Government to Common European Values (Доклад о приверженности правительства Австрии общеевропейским ценностям), 8 сентября 2000 г., § 117. См.: также Comite des Sages, Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000 (Направляя своим примером: Программа по правам человека для Европейского Союза на 2000 г.), European University Institute, 1998 г., § 19 (e).

как правило, их дискриминация наряду с этническим или расовым мотивом имеет и религиозный аспект.

Такой мониторинг, который проводит EUMAP, вполне может рассмотреть положение любой разрозненной группы меньшинства, в любом (или во всех) государстве-члене ЕС. Никакая система защиты меньшинств – будь то в одном государстве или во всем Союзе – не является достаточной, если она защищает только одни меньшинства, но не других, или только в отдельных местах, а не повсеместно; поэтому мониторинг положения конкретной уязвимой группы представляет собой полезный способ проверки эффективности системы. Одна из целей данного ограниченного проекта состоит в демонстрации того, что широкомасштабный мониторинг защиты меньшинств возможен и необходим для создания Союза с общими ценностями. EUMAP поддерживает расширение мониторинга для того, чтобы рассмотреть положение уязвимых групп меньшинств на территории всего ЕС.

## **2. СТРАНЫ-КАНДИДАТЫ: ОЦЕНКА ПОЛИТИКИ ПРАВИТЕЛЬСТВ ПО ЗАЩИТЕ И ИНТЕГРАЦИИ МЕНЬШИНСТВ**

В своем Документе о стратегии расширения 2001 года Комиссия отметила, что «во всех странах с многочисленными цыганскими общинами сейчас имеются государственные планы действий для решения проблемы дискриминации, которая по-прежнему распространена, и для улучшения жилищных условий, которые остаются чрезвычайно сложными.»<sup>19</sup> Несколько стран с меньшими общинами цыган (Литва, Польша и Словения) тоже приняли такие программы, большей частью – по собственной инициативе. В Латвии и Эстонии принятие программ для содействия интеграции крупных русскоязычных меньшинств или неграждан поощрялось Комиссией и удостоилось ее похвалы.<sup>20</sup> Сам факт, что все страны-кандидаты приняли эти программы, является не только ответом на требования для вступления, но и свидетельством готовности правительств предпринять позитивные шаги и продемонстрировать тем самым свое соответствие политическим критериям.

---

<sup>19</sup> Полный текст Документа о стратегии расширения имеется на <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm>>, (дата посещения 5 октября 2002).

<sup>20</sup> См.: Европейская Комиссия, Регулярный доклад о прогрессе Эстонии на пути к вступлению – 2001 год, Брюссель, 2001 г., стр. 24, находится на <[http:// http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee\\_en.pdf](http://http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee_en.pdf)>, (дата посещения 9 октября 2002).

В Томе I докладов EUMAP 2002 г. о защите меньшинств рассматривается то, в какой степени эта специальная политика и программы были претворены в жизнь. Хотя внимание в докладах сфокусировано на одной конкретной программе в каждой стране, предполагается, что их заключения будут актуальны не только для одной страны, а послужат созданию более эффективной политики защиты меньшинств в целом. Действительно, большинство правительств предприняли инициативы и затратили ресурсы на общины меньшинств, выйдя за рамки этих программ, хотя эта деятельность не является предметом данного исследования.<sup>21</sup>

Поскольку данные программы относительно новые, их реализация находится пока что на ранней стадии. Все же уже сейчас можно оценить содержание программ и их структуры, а также механизмы реализации, как и первые достигнутые результаты. Более того, как раз на этом раннем этапе будет наиболее полезно разработать более эффективные способы обеспечения того, чтобы мониторинг и оценка – как со стороны правительства, так и организаций гражданского общества, часто выступающих партнерами правительства – были внедрены в план реализации программы.

Хотя программы значительно отличаются, некоторые из них отражают недостаточно всесторонний подход к защите меньшинств. Общими проблемами, влияющими на реализацию, являются неэффективное координирование, отсутствие финансирования, отсутствие поддержки широкой общественностью и недостаточное проявление политической воли.

## **2.1. Содержание программ**

Несколько правительственных программ – в особенности программы Болгарии, Венгрии, Румынии и Чешской Республики – отражают всесторонний подход к защите меньшинств, ясно заявляя о намерении решать проблемы дискриминации, а также способствовать сохранению идентичности меньшинств. В Латвии и Эстонии, где изначальной целевой группой было главным образом русскоязычное население, правительственные программы не нацелены на гарантию всесторонней защиты меньшинств; вместо этого они способствуют общественной интеграции главным образом посредством улучшения знаний государственного языка.

---

<sup>21</sup> Доклады EUMAP не дают оценки правительственной политики в отношении меньшинств в ее широчайшем смысле, или в неопределенный период времени. Оценка сфокусирована на специальных программах, принятых правительствами стран-кандидатов в ответ на процесс расширения, и на ходе их внедрения в течение августа 2002 г. Это не попытка перечислить или оценить все виды государственного финансирования в помощь меньшинствам. Следовательно, например, государственные пособия социальной помощи – в той степени, в которой они выходят за рамки данных программ – также выпадают из сферы докладов EUMAP.

В содержании нескольких программ явно чувствуется прямое влияние ЕС; для поддержки в разработке политики или законодательства в Болгарии, Румынии, Словакии и Чешской Республики была предоставлена помощь экспертов. Однако осуждение дискриминации в целом по-прежнему остается декларативным. Законодательные и политические инициативы по борьбе с дискриминацией по-прежнему находятся на ранней стадии; там, где они существуют, они большей частью остаются не опробованными на практике. Должностные лица, а также представители юридических профессий, не получили достаточной подготовки по существующим (или планируемым) антидискриминационным мерам.<sup>22</sup> С вступления ЕС Болгария, Венгрия, Латвия, Словакия, Чешская Республика и Эстония сейчас все заняты пересмотром своего законодательства с целью обеспечить полное соответствие Директиве ЕС о расовом равенстве. Румыния уже приняла всеобъемлющее антидискриминационное законодательство и сделала ряд шагов к созданию учрежденческой структуры, гарантирующей его реализацию. Словения также имеет весьма всестороннее законодательство.

Хотя защита цыганской культуры является приоритетом для многих цыганских общественных организаций, ни в одной из правительственных программ этот аспект политики по вопросам меньшинств не разработан полностью, хотя в качестве задачи часто выдвигается интеграция. Фактически, включение элементов «социализации» во многие программы (Венгрия, Литва, Польша и Словения) предполагает, что культура цыган по-прежнему ассоциируется с нищетой, антисоциальным поведением и другими отрицательными характеристиками, и рассматривается как нечто, противоречащее обществу большинства. Например, в Программе занятости Словении маргинализация и сегрегация цыган объясняется «отличающимся жизненным уровнем и моральными ценностями, которых придерживаются цыгане...» В «Программе интеграции цыган в литовское общество на 2000-2004 гг.» устойчивая маргинализация цыган приписывается их «лингвистическим, культурным и этническим признакам». Тенденция считать ценности цыганского народа чем-то изначально низшим подрывает уважение к культурным различиям – основе многокультурного общества.

Оба государства с многочисленным русскоязычным меньшинством считают приоритетом лингвистическую интеграцию, а не защиту лингвистических прав. Эстонская Программа интеграции утверждает, что интеграция – это двусторонний процесс. Однако ее практические меры связаны главным образом с созданием общего лингвистического пространства как средства для большей интеграции меньшинств.

---

<sup>22</sup> Более общий обзор подготовки судей, а также неспециальной правовой подготовки по широкому кругу юридических вопросов см.: Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, Мониторинг процесса вступления в ЕС: Возможности судебной системы, Институт открытого общества, Будапешт, 2002 г. (готовится к публикации), на <<http://www.eumap.org>>.

Представители меньшинств выразили озабоченность тем, что акцент ставится исключительно на языке, и не учитываются другие препятствия к интеграции в юридической и политической сферах. Программа «Интеграция общества в Латвии» также заявляет о поддержке интеграции меньшинств и необходимости защищать права меньшинств, но не затрагивает вопросы дискриминации и предлагает лишь несколько мер для развития идентичности меньшинств. Фактически, официальные лица Латвии указывают, что защита меньшинств не является целью Программы интеграции.

Во многих странах-кандидатах способность разработать всеобъемлющую политику ослаблена отсутствием всесторонних статистических или иных надежных данных о положении групп меньшинств. Отсутствие информации часто оправдывают ссылками на законодательство, гарантирующее невмешательство в частную жизнь и конфиденциальность личных данных. Однако в некоторых случаях очевидно, что отделения полиции и другие государственные учреждения ведут по крайней мере неофициальную статистику по группам меньшинств и их членам, что явно противоречит законам о защите данных.

Между тем, во многих случаях законодательство не запрещает собирать «чувствительные» личные данные *ab initio*; скорее оно просто требует, чтобы были внедрены защитные механизмы.<sup>23</sup> Некоторые страны-члены ЕС, например, Великобритания, доказали, что такие данные можно собирать в благих целях, способствуя разработке более целевой, действенной государственной политики для улучшения защиты меньшинств, и без нарушения права людей на частную жизнь. Следует создать надлежащие механизмы, позволяющие собирать статистику по этническим и расовым признакам, необходимую для проведения эффективного мониторинга; эти механизмы следует разработать и применять в сотрудничестве с представителями меньшинств и тем самым опровергнуть страхи, что этими данными могут злоупотребить.

## **2.2. Реализация программ – проблемы координации и возможностей**

Реализация программ защиты и интеграции меньшинств не была всеобъемлющей. В большинстве случаев органы, на которые возложена ответственность за координирование реализации, сами маргинализированы, а их работа сдерживается отсутствием финансирования, работников и политической поддержки.

Правительственные программы защиты меньшинств представляют собой политические документы, а не законодательные акты; поэтому чаще всего органами, в первую очередь отвечающими за их полную разработку и наблюдающими за их

---

<sup>23</sup> См.: Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context (Этнический мониторинг и защита данных), Central European University Press – INDOК, Budapest, 2001.

осуществлением, являются специализированные отделы в министерствах страны. Однако эти органы редко имеют полномочия, выходящие за рамки составления отчетов с использованием информации, которую добровольно предоставляют участвующие министерства; нет у них и мандата на рациональное и эффективное координирование действий других правительственных институций.

В Болгарии Национальному совету по этническим и демографическим вопросам (далее в тексте – НСЭДВ) было поручено координировать политику по делам меньшинств в целом и руководить программами правительства для цыган.<sup>24</sup> Однако НСЭДВ не властен требовать реализации программ от других правительственных учреждений. Он распоряжается незначительными средствами.<sup>25</sup> В результате, хотя на бумаге Рамочная программа в особенности считается одной из самых всесторонних в регионе, ее реализация практически полностью застопорилась. В Румынии Объединенный комитет по мониторингу и реализации страдает не только от недостаточного мандата; он собирался нерегулярно и зачастую в составе чиновников низкого ранга, не уполномоченных принимать решения от имени представляемых ими министерств. Межминистерский комитет в Венгрии может направить правительству предложение рассмотреть случаи, когда министерства не выполнили своих обязательств в рамках правительственной программы для цыган; однако он может выразить лишь свое несогласие или неодобрение, направляя сообщения правительству в случае, если не предпринимаются надлежащие действия.

Хотя необходимо предпринять шаги, гарантирующие координационным механизмам поддержку и власть, необходимые для их эффективной работы, опыт Эстонии, где Группа руководства Программы интеграции, как видно, хорошо сотрудничает с участвующими министерствами, свидетельствует о том, что такие органы могут работать эффективно без наделения их более принудительными функциями; там, где важность задач программы в целом признается на уровне правительства, управление ведется более функционально и координация – более успешна.

Более того, существует риск, что без надлежащей координации даже успешные во всех отношениях проекты принесут лишь временное облегчение застарелых проблем. Чешская «Концепция 2000 года правительственной политики в отношении членов цыганской общины, поддерживающая их интеграцию в общество» сформулирована с твердой позиции прав человека и меньшинств, и предлагает прочную концептуальную основу. Однако при отсутствии эффективной центральной координации

---

<sup>24</sup> Рамочная программа равноправной интеграции цыган в болгарское общество и раздел «Интеграция меньшинств» всесторонней правительственной программы «Люди – это богатство Болгарии.»

<sup>25</sup> Особенно низкие объемы финансирования отмечались также в Литве, Польше, Румынии и Словении.



практическая реализация состояла главным образом из специальных проектов, проводимых различными министерствами на их усмотрение, часто с неопределенным или ограниченным во времени финансированием. Хотя было объявлено о положительных результатах некоторых из этих проектов, их отношение друг к другу и к самой Концепции недостаточно определено. Без скоординированных мер для борьбы с систематической дискриминацией и для достижения перемен на правовом и институциональном уровне, реализация таких проектов как средство решения глубоко укоренившихся проблем не будет иметь существенных долгосрочных последствий. Без проявления более сильной политической воли в поддержку Концепции вряд ли произойдут структурные изменения, и органы центрального и местного государственного управления не будут воспринимать реализацию серьезно.

В Словакии, несмотря на недавние попытки усилить административные возможности для реализации государственной Стратегии, координация деятельности министерств остается слабым местом, так как нет механизма, требующего их активного участия. Финансирование из государственного бюджета было недостаточным.

В Латвии большинство мероприятий, проводившихся до сих пор в рамках Программы интеграции, были начаты еще до ее принятия. Хотя механизмы для управления и финансирования ее реализации стали функционировать лишь недавно, отсутствие эффективной координации между различными государственными и негосударственными организациями, а также отсутствие ясной стратегии реализации уже вызывают проблемы.

Программам Словении для цыган также не хватает достаточных механизмов центрального надзора для обеспечения последовательного финансирования. В рамках принятой в 1995 г. общей «Программы мер» за общую координацию этой Программы отвечает государственное Бюро по делам национальностей. В действительности же ни одно министерство или иной государственный орган не выделили целевых средств на программы для цыган, как это принято в отношении других признанных групп меньшинств. Муниципальные управления также предложили, что Бюро по делам национальностей должно иметь больше контроля над решениями о выделении средств, чем отдельные министерства, которые не так хорошо информированы о положении цыган; и именно Бюро должно отвечать за выделение этих средств местным органам управления.

Принятие особых программ для меньшинств также несет в себе определенный риск, а именно – государство может использовать их как предлог для снятия с себя ответственности по обеспечению меньшинствам защиты, благ и услуг, которые полагаются каждому члену общества. Мало усилий было предпринято, чтобы в цыганской общине люди стали лучше осознавать, что вся политика государства должна создавать им возможности для удовлетворения своих основных прав на образование, жилье и здравоохранение, *inter alia*. Хотя специализированные программы могут

иметь существенное значение для удовлетворения особых потребностей общины меньшинства, следует позаботиться, чтобы они не создавали впечатления, что цыгане не включены в общие программы по борьбе с бедностью или по улучшению стандартов образования.

В то же время нельзя требовать от специальных консультантов или органов по сохранению и развитию идентичности и культуры меньшинств, чтобы они приняли на себя функции социальной помощи. Например, в Венгрии представителей самоуправлений меньшинств иногда просят заниматься вопросами, связанными с социальной помощью, хотя, строго говоря, это является обязанностью местного самоуправления. Чешские и словацкие «Советники по делам цыган», цель деятельности которых – содействие разработке местной политики и проектов для улучшения положения цыган, вместо этого оказались в роли социальных работников, хотя к этой работе их не готовили и, следовательно, они в ней некомпетентны.

Хотя позитивные меры для достижения равного доступа на практике могут быть оправданными, они не должны рассматриваться в качестве замены важнейших функций государства. Консультативные должности должны быть ясно определены как таковые; программы всегда должны включать инструкции для реализующих их должностных лиц и «компонентов коммуникации», которые увеличивают осознание в кругах общественности задач программы и обязанностей государственных чиновников.

### **2.3. Децентрализация: роль местного самоуправления**

В нескольких странах, таких как Венгрия, Польша, Словакия, Словения и Чешская Республика, центральные органы, ответственные за разработку и реализацию государственной политики защиты меньшинств, не способны эффективно влиять на местные органы государственного управления. Тем самым, усилия по осуществлению реформ на национальном уровне (особенно тех реформ, которые идут вразрез с отношением и представлениями общества, не желающего предоставлять группам меньшинств «особого обращения»), могут быть подорваны оппозицией на местах, а иногда – и противоречивой местной политикой.

Польша, Румыния, Словакия и Чешская Республика признали важность привлечения местных самоуправлений к реализации программ путем децентрализации обязанностей и назначения местных и региональных экспертов или консультантов по вопросам цыган. В некоторых случаях людям, занимающим эти должности, удалось улучшить отношение к государственным программам, способствовать лучшему общению между цыганской общиной и местными структурами управления и увеличить осознание потребностей местных цыганских общин. Однако эта работа в

основном была сделана почти без институциональной поддержки, без ясного определения компетенции этих консультантов и экспертов, которые почти или совсем не получили специализированной подготовки. Более того, в Чешской Республике после государственной административной реформы центральное правительство уже не может требовать от новых региональных органов, чтобы те принимали на работу консультантов по делам цыган, как это было раньше при прошлой системе деления на районы, и будущее этой инициативы неопределенно. До сих пор в Словакии было назначено очень мало консультантов по делам цыган.

Например, в Румынии по всей стране в администрациях мэров городов были назначены «эксперты по делам цыган». Многие из этих экспертов выбирались и назначались на основании их принадлежности к одной цыганской политической партии, в очень непрозрачном и политизированном процессе отбора. Другие были просто государственными служащими, и должность «эксперт по делам цыган» была добавлена к уже имевшимся у них обязанностям, без какой-либо подготовки или поддержки. Представитель районного Бюро по делам цыган отметил, что «у этих государственных служащих нет ни знаний, ни мотивации работать и решать проблемы цыган; для них это просто еще одна обязанность.»<sup>26</sup> Большая группа компетентных кандидатов-цыган, многие из которых приобрели полезные знания, обучаясь в рамках успешной университетской «программы позитивных действий», которую ввело министерство образования, как и другие, с большим опытом работы в секторе негосударственных организаций, могли предложить свои знания и инициативу, необходимые на этих должностях.

В Словении децентрализованный подход к реализации как «Программы мер для помощи цыганам», так и Программы занятости оказался эффективным способом для решения разнообразных и очевидных проблем различных цыганских общин. Однако имеется ряд серьезных недостатков в системе, которая передает большинство из решений по программе местным самоуправлениям. Во-первых, без уравновешивающей координации на центральном уровне почти невозможно воспроизводить успешные программы или развивать их; к тому же местные чиновники получили мало или совсем не получили подготовки по реализации проектов для цыган. На местном уровне мало признается роль дискриминации в ухудшении возможностей для цыган, и многие государственные служащие по-прежнему выражают весьма негативное отношение к ним, что уже на начальном этапе подрывает конструктивные связи с цыганскими общинами (и тем самым – перспективы для успеха).

Хотя децентрализация может принести пользу путем поощрения местной инициативы и облечения ответственностью местных руководителей и общины, она должна быть уравновешена необходимым органом на уровне правительства, обладающим

---

<sup>26</sup> Интервью с V. Gotu, экспертом по делам цыган, районное Бюро по делам цыган, Галати, 1 августа 2002 г.

знаниями, возможностями и правами. Местные чиновники, которым вменили в обязанность руководство или надзор за реализацией специальных проектов в помощь цыганам или другим меньшинствам, должны иметь возможность пройти подготовку, которая помогла бы им понять цели и задачи программы, факт политической поддержки программы на более высоком уровне, а также культуру и положение групп(ы) меньшинств, с которыми их попросили работать. Такое обучение можно было бы подготовить и провести в сотрудничестве с местными представителями меньшинств.

## 2.4. Оценка

Правительства стран-кандидатов все больше подчеркивают важность и поддерживают регулярный анализ и оценку принятых ими программ защиты меньшинств.

Следует отметить, что, хотя правительство Венгрии не предпринимало официальной оценки реализуемого в настоящее время пакета мер для улучшения положения цыган, подготовка руководящих принципов для разработки долгосрочной стратегии велась в процессе активных публичных дискуссий и комментариев. Более того, утвержденные принципы указывают на то, что некоторые предположения, лежащие в основе нынешней политики, были оспорены; нынешняя программа может претерпеть изменения после более широких публичных дискуссий и большего участия со стороны представителей цыган.

В некоторых странах мониторингу неизбежно препятствовало отсутствие конкретного прогресса в реализации программы. В Румынии правительство уже на ранней стадии продемонстрировало, что обязуется проводить мониторинг собственной деятельности при реализации своей «Стратегии для улучшения положения цыган», опубликовав в апреле 2002 г. внутренний отчет об оценке.<sup>27</sup> Однако этот отчет не охватил всех аспектов из-за отсутствия доступной информации по реализации Стратегии; да и сам он был выпущен с опозданием, что объясняется сложностями с получением данных от соответствующих министерств.

Для того, чтобы правительственные отчеты по мониторингу могли стать основой для общественного анализа и способом повышения информированности населения о задачах и достижениях программы, эти отчеты должны быть общедоступны. Ежегодные отзывы прессы и общие отчеты по мониторингу, которые готовит правительство Эстонии, являются всесторонними, профессионально разработанными и широко доступными документами. В Словении, хотя некоторые правительственные отчеты о реализации были подготовлены, их не предоставили широкой общественности и

---

<sup>27</sup> Министерство общественной информации, «Report on the Status of Implementation (Отчет о состоянии реализации)», Бухарест, апрель 2002 г., стр. 4.

местным чиновникам. В результате снижается их польза для улучшения существующих проектов и разработки новых на основе накопленного опыта.

Чешская Концепция 2000 г. содержит требование о ежегодной оценке и Обновлении. Это дает ценную возможность для регулярного пересмотра и дополнения, с включением накопленного при реализации опыта. Хотя качество Обновлений несколько пострадало по причине плохой или неполной информации, полученной от участвующих министерств, а также из-за недостаточных возможностей для сбора и компиляции данных, сама идея о включении мониторинга как неотъемлемой части реализации Концепции является разумной. В Словакии ежегодные оценочные отчеты в целом тоже носят описательный характер; нет механизмов для оценки эффективности действий, которые проводятся на регулярной основе.

В Литве нет обзора о статусе тех задач, которые выполняются в рамках Программы интеграции цыган; в действительности, существует некоторая путаница по поводу того, в какой степени различные инициативы для улучшения положения цыган связаны с Программой.

## **2.5. Финансирование ЕС в поддержку реализации**

Поддержка со стороны ЕС сыграла ключевую роль не только в стимулировании принятия программ защиты и интеграции меньшинств, но и в содействии их реализации. В таких странах, как Болгария, Литва и Румыния реализация главным образом зависела от международного финансирования; государственные ассигнования были минимальны. Венгрия, Латвия, Словакия и Эстония также получили большие средства из ЕС и других международных источников, но в то же время выделили значительные суммы для реализации программ в рамках совместного финансирования.

В Болгарии ЕС одобрил принятие Рамочной программы и снабдил комментариями ее реализацию в своих Регулярных отчетах. Однако финансирование проектов ЕС, связанных с цыганскими вопросами, не всегда соответствовало сформулированной в Программе стратегии; и замечаниям в Регулярных отчетах иногда не хватало акцента и конкретики, что стимулировало бы лучшее выполнение целей Программы. В Румынии, однако, ЕС подкрепил свои похвалы децентрализованного подхода государственной Стратегии, выделив средства в первую очередь на местные инициативы и пилотные проекты в поддержку партнерских отношений между местными учреждениями и группами цыган. В Словакии и Чешской Республике на решение серьезных вопросов в сфере занятости было выделено мало средств, хотя ЕС поддержал своими фондами реализацию проектов во многих приоритетных областях, указанных каждым правительством. Фонды ЕС должны выделяться в строгом соответствии с теми задачами, к разработке которых правительства стран-кандидатов приложили так много усилий.

Еще до принятия эстонской государственной Программы интеграции в 2000 г. ЕС в течение нескольких лет выделял средства на финансирование целей Программы. Как и сама Программа интеграции, средства PHARE предназначались прежде всего для обучения эстонскому языку. Однако в Регулярном отчете 2001 г. отмечалось, что надлежащее внимание и ресурсы должны быть направлены на все элементы программы интеграции. Под этим, очевидно, подразумевались юридические и политические сферы, которые до сих пор считались менее важными. Поскольку более трех четвертей всего финансирования Программы в 2000 г. (включая фонды PHARE) было выделено на меры, связанные с обучением языку, приоритеты финансирования ЕС должны акцентировать меры по ускорению темпов натурализации, в поддержку средств массовой информации меньшинств и другие лингвистические задачи.

В Словакии и Чешской Республике доля цыганских НГО среди организаций, реализующих проекты PHARE, кажется особенно малой, хотя эта проблема поднималась и в ряде других стран, включая НГО меньшинств в Эстонии. Это может частично объясняться чрезвычайно сложным порядком подачи заявок и отчетности. В то же время часто бывает так, что именно небольшие или более локальные группы лучше иных понимают, какие решения реальнее всего улучшат положение цыган на уровне общины.

ЕС и другие международные доноры должны добиться, чтобы в процессе отбора выявлялись предложения, в которых видна реальная связь с теми людьми, в чью пользу выделяются средства, и понимание их потребностей; и чтобы местные общины участвовали в формулировке своих проблем и их решении. Программы ЕС должны пересматривать установленный ими порядок подачи заявок и управления грантами, чтобы добиться их упрощения и большей открытости. Они также должны предлагать вместе с объявлениями о предоставлении грантов обучение и помощь ассистентов для потенциальных кандидатов. Важность этого вида помощи, вероятно, будет возрастать по мере увеличения средств ЕС, предназначенных для стран Центральной Европы и Балтийских государств.

## **2.6. Участие меньшинств**

Многочисленные международные организации, включая ЕС, призывали обеспечить участие меньшинств в разработке, реализации и оценке программ, предназначенных для улучшения их положения.<sup>28</sup> Участие меньшинств важно не только само

---

<sup>28</sup> См., напр., For Security and Co-operation in Europe, The Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area (За безопасность и сотрудничество в Европе, Положение цыган в регионе ОБСЕ), Верховный Комиссар по делам национальных меньшинств, 2001 г.

по себе, но и для повышения эффективности программ. Программы, отражающие позицию меньшинств, чуткие к нуждам и заботам меньшинств, вероятно, будут приняты общинами меньшинств с большей готовностью. Проекты, которые активно включают меньшинства в их разработку, реализацию и оценку, с большей вероятностью будут приниматься представителями большинства и способствовать интеграции, чем альтернативные меры, такие как благотворительные мероприятия или выделение социальной помощи.

В странах-кандидатах распространены представления о том, что цыгане целенаправленно злоупотребляют системой социального обеспечения. Программы, в которых цыгане выступали бы в роли ведущих, управляющих, принимающих решения, важны для борьбы с бытующим мифом о том, что цыгане «предпочитают получать социальные пособия», «не хотят ничего лучшего», «не заинтересованы в школьном обучении» или «предпочитают жить вместе», что служит оправданием целого ряда дискриминационных поступков и политики.

В ряде стран инициативы по улучшению занятости среди цыган сосредоточены вокруг проектов общественных работ. В Словении проекты общественных работ составляют первичный источник работы для цыган, субсидируемой государством. Несмотря на то, что такая работа не обеспечивает ни стабильного дохода, ни развития навыков, востребованных на рынке труда, спрос на нее по-прежнему опережает предложение. Программы общественных работ были реализованы также в Словакии и Чешской Республике, но их эффективность для решения проблемы долгосрочной безработицы была поставлена под сомнение. Поскольку большая часть таких работ включает физический труд в той или иной форме, такие программы, как правило, направлены исключительно на мужчин, и особенно мало проектов, предназначенных для увеличения возможностей для женщин выйти на рынок труда.

Немного проектов, реализуемых в рамках Программ интеграции в Латвии и Эстонии, нацелены на проблему неравенства при приеме на работу; инициативы в этой области в целом сосредоточены на языковых аспектах. Цель улучшения языковых навыков работающих – содействовать большей маневренности и мобильности на рынке труда, и увеличить возможности получения работы. Достаточное знание латышского языка также является требованием для получения определенных услуг Государственной службы занятости, а также для ряда должностей в частном секторе.

В Словении проекты, по которым проводились консультации с цыганами, кажутся более успешными и длительными, чем те, что были разработаны только местными самоуправлениями, которые могут уделять больше внимания удовлетворению потребностей самоуправления, а не нужд цыганской общины. Плохо нацеленные проекты дают мало очевидной пользы целевой группе и не способны стимулировать устойчивый сдвиг от зависимости от социальных пособий или других форм

государственной помощи. При оценке одного проекта, реализованного в рамках Партнерского фонда ЕС для цыган в Румынии, также выяснились существенные различия в том, как понимали цели проекта местные чиновники и партнеры-цыгане. Цыгане рассматривали проект как источник прямой помощи участникам, тогда как представители самоуправления на первое место ставили интересы самоуправления, а обучение рассматривали как вторичную задачу. В результате участники-цыгане были недовольны своей ролью, и официальная оценка также признала, что необходимо было обеспечить большую степень участия цыган.<sup>29</sup>

В Венгрии при разработке первой государственной программы участием меньшинств придавалось мало значения. Однако руководящие принципы для последующей стратегии уделяют больше внимания участию цыган, поощрению независимости и усилению роли организаций, представляющих интересы цыган, в процессе дальнейшей европейской интеграции. В соответствии с этим сдвигом в приоритетах летом 2002 г. был образован новый консультативный орган, непосредственно при канцелярии Премьер-министра. Большинство в этом органе будут составлять представители цыган как из политических кругов, так и из гражданского общества.

При разработке эстонской Программы интеграции мало привлекались организации меньшинств, и в процессе реализации их участие было незначительным, хотя сейчас наблюдаются улучшения. В результате сохраняется четкая граница между тем, как воспринимаются цели и приоритеты интеграционного процесса меньшинствами и представителями большинства и необходимо решать этот вопрос, чтобы достичь приемлемых для всех сторон результатов. Считается, что оценки – пусть и регулярные, всесторонние и общедоступные – уделяют мало внимания более эффективному решению тех вопросов, которые русскоязычное население воспринимает как недостатки Программы.

В Латвии, хотя Программа интеграции основана на Концепции государственной программы, которая широко обсуждалась и соответственно пересматривалась с участием также консультантов-представителей меньшинств, уровень прямого участия меньшинств как авторов был невысоким. Небольшим до сих пор было и участие меньшинств в ее реализации, хотя недавно были предприняты попытки в большей степени привлечь НГО меньшинств и гражданское общество.

Развитие политического и общественного движения в общинах цыган и других меньшинств обещает перерасти в увеличивающее свое влияние лобби для защиты интересов меньшинств. С помощью такого движения можно обеспечить выполнение

---

<sup>29</sup> MEDE Evaluation Fiche, «The Establishment of the Ecological Guardians Corps in rural area of upper Timiș, Caraș-Severin county (Создание Корпуса стражей экологии в сельской местности верхнего Тимиса, район Карас-Северин)» (PFRO 322), Cluj Napoca, 2002 г.



принятых правительством обязательств в отношении цыган (как меньшинств и как членов более широкой общественной группы). Как отметил один из лидеров болгарских цыган, «у нас есть один документ – Рамочная программа, который показал, что ради общей цели мы можем объединиться». Цыгане и представители других меньшинств должны объединить свои усилия и добиваться более эффективной реализации заявленных программ защиты меньшинств.

## 2.7. Представительство меньшинств

Часто бывало так, что когда правительство хотело привлечь к участию представителей меньшинств, оно делало это через официального представителя. Такой подход вызывает некоторые сложности. Во-первых, назначение или избрание единственного представителя (или представительского органа) идет вразрез с разнообразием общин меньшинств. Во-вторых, он способствует сохранению зависимости. Представительские органы зависят от правительства в отношении политической и бюджетной помощи, а потому менее вероятно, что их отношение останется критическим. Наконец, если открывать доступ только для определенных представителей и исключать других, это порождает нездоровую конкуренцию и создает взаимное недоверие в общинах меньшинств.

В некоторых странах-кандидатах созданы механизмы, обеспечивающие представительство меньшинств в парламенте или на местах. Эти меры представляют собой важный инструмент для обеспечения участия меньшинств; однако в нескольких странах политика правительства была направлена на искажение или даже кооптацию этого процесса, с негативными последствиями для эффективности программы.

В Венгрии закон о меньшинствах предусматривает систему самоуправлений меньшинств как на национальном, так и на местном уровнях. Эта система вызвала внутреннюю напряженность среди групп цыган, так как правительство, как правило, полагалось на Национальное самоуправление цыган как на единственного «официального» представителя цыган в стране. При подготовке решений, имеющих значение для цыганского населения, правительство вело переговоры главным образом с Национальным самоуправлением цыган, хотя другие организации предлагали иные взгляды и мнения. Если полагаться исключительно на одну организацию, которая сама зависит от финансирования и поддержки правительства, усиливается риск того, что такую организацию можно будет легко контролировать. В то же время организация, которая неспособна предлагать существенные или критические рекомендации из-за страха потерять поддержку правительства, может быстро утратить свою легитимность среди группы меньшинства. Следует пересмотреть закон о меньшинствах и включить в него поправки, стимулирующие более разнообразное представительство в национальных консультативных органах.

В Румынии Цыганская социал-демократическая партия (ЦСДП) имеет единственное место для цыган в парламенте согласно положению, дающему меньшинствам право на представительство в тех случаях, когда им не удалось преодолеть минимальный барьер на выборах. Однако в основном из-за эксклюзивных консультаций правительства с ЦСДП, эта организация стала приниматься как единственный представитель цыган на всех уровнях. Дело дошло до того, что игнорируется административный порядок приема на работу, и вместо этого на должности в местных самоуправлениях принимаются выдвиженцы ЦСДП. По словам некоторых активистов-цыган, выделение правительством одной политической организации как представителя всего спектра цыганских политических и общественных организаций вызвал раскол в цыганских НГО.

В Латвии критике со стороны представителей меньшинств подвергся непрозрачный процесс выдвижения представителей НГО (включая НГО меньшинств) в Совет, который ведет надзор за работой Фонда интеграции общества.

Правительства должны сотрудничать с общинами меньшинств для разработки более сложных механизмов участия меньшинств в общественной жизни, что обеспечит вовлечение максимально широкого спектра групп, насколько это возможно и выполнимо. Там, где существуют официальные партнерские институты, для стимулирования диалога между правительством и общиной меньшинства, необходимо создать альтернативные механизмы, побуждающие эти институты вести всеобъемлющий диалог с другими организациями этого меньшинства.

Опять же, как правительство, так и общины меньшинств окажутся в выигрыше от более активного участия меньшинств в усовершенствовании политики, выявления наилучших практических решений, и в изменении или ликвидации малоэффективных проектов.

## **2.8. Поддержка гражданского общества**

По всей вероятности, политические мероприятия проводились, в основном, с целью удовлетворить требования ЕС вне зависимости от того, принимались ли они как выражение доброй воли и искренних намерений. При этом они не всегда обязательно отражают резкую трансформацию, происшедшую в общественном мнении. Действительно, призывы ЕС к улучшению ситуации в отношении меньшинств часто вызвали негодование у представителей большинства населения и политиков и воспринимались как недозволенное и нежелательное вмешательство извне.

Широкая поддержка общественности в целом считается необходимой для реализации политической программы любого масштаба, однако быстрый темп процесса присоединения к ЕС означал, что на формирование поддержки обществом государственной политики зачастую оставался лишь короткий промежуток времени в

свете более обширных аспектов вступления в Европейский Союз. Меры, принятые с целью соблюдения экономических требований, могут быть более удобно оправданы политическими лидерами с точки зрения экономических благ, которые, по распространенному мнению, сулит членство в ЕС. Однако преимущества и блага для общества и возможность улучшения ситуации в отношении меньшинств в целом не были отмечены в такой же степени убедительно.

В действительности сопротивление введению положительных мер по улучшению ситуации в отношении цыган или содействие интеграции создало одно из принципиальных препятствий к их эффективной реализации. Например, в Словении одно официальное лицо из местных органов власти сообщило, что политики намеренно не отдают приоритет программам с участием цыган, поскольку местное население, не принадлежащее к этой национальной группе, отреагировало бы на них отрицательно.<sup>30</sup> Аналогичные наблюдения были сделаны в Болгарии, Чешской Республике, Венгрии, Литве, Польше, Румынии и Словакии. Выделение существенных сумм денег на программы по улучшению положения групп меньшинств, особенно в период экономических трудностей или в случаях, когда группа меньшинств не пользуется уважением среди населения, создание без соответствующих усилий атмосферы терпимости и понимания среди населения в целом неизбежно столкнется с сопротивлением, что подвергнет такие усилия риску или обречет их на неудачу.

Сопротивление принятию и реализации программ меньшинств возникло не только среди широкой общественности, но и среди государственных чиновников. Например, болгарские официальные лица задавали вопрос, почему были выбраны именно цыгане с предоставлением им поддержки в виде специальной программы, в то время как другие группы меньшинств также находятся в неблагоприятном положении.<sup>31</sup> Недавно Министерство образования призвало проявлять осторожность в отношении ускоренной интеграции школ цыган и других национальностей на основании того, что это может спровоцировать негативную реакцию по отношению к населению меньшинств и даже «привести к дальнейшему исключению представителей цыган, живущих в изоляции.»<sup>32</sup>

Информированность общественности о правительственных программах для цыган является низкой во всех странах-кандидатах, где проводился анализ. Лишь некоторые программы включают положения, содействующие повышению информированности как среди целевых групп населения, так и всего общества. Вместе с тем, эти программы

---

<sup>30</sup> Интервью с S. Ličen Tesari, Semič, 30 марта 2002 г.

<sup>31</sup> Встреча ИОО за круглым столом, София, май 2002 г.

<sup>32</sup> Министерство образования и науки, «Организация и руководство деятельностью общеобразовательных, профессиональных и специальных школ,» София, 2002 г., стр.156.

были реализованы еще недостаточно. Например, концепция «Чехия 2000» подчеркивает важность общественного обсуждения, при этом отмечается очевидная нехватка необходимых средств и человеческих ресурсов для организации согласованной общественной кампании содействия развитию Концепции и связанных с ней видов деятельности. Организация, ответственная за координацию в ходе выполнения Концепции, не имеет персонала, ответственного за общественные отношения. Не предпринималось также и систематических попыток опубликовать Концепцию.<sup>33</sup>

В рамках Программы интеграции Эстонии были предприняты весьма значительные усилия и проводился регулярный мониторинг общественного мнения. Информация находила отражение в средствах массовой информации, которые также являются важным компонентом программы. Тем не менее эти меры были успешными только частично и лишь позволили сформировать общую точку зрения в области интеграции. Представители меньшинства и большинства в обществе продолжают придерживаться противоположных взглядов в отношении целей интеграции и ее приоритетов.

При отсутствии достаточного информирования общественности недобросовестные официальные лица могут неверно интерпретировать расходы на программы для меньшинств по политическим соображениям. В Венгрии было отмечено, что некоторые официальные представители общественности признали факт выделения средств в пользу цыган не указывая, что эти меры были приняты, чтобы обеспечить их равный доступ и возможности в венгерском обществе.<sup>34</sup> Данный подход может усилить возмущение и может в том числе привести к ослаблению уверенности и снижению инициативы среди сообществ цыган.

Инициативы по более активному участию меньшинств в организациях средств массовой информации особенно важны для формирования более позитивного восприятия среди сообществ меньшинств. В Венгрии неправительственные инициативы содействия участию цыган в деятельности средств массовой информации и доступа к ним достигли успеха. Цыганский пресс-центр готовит новостные статьи и другие репортажи для распространения по основным каналам средств массовой информации. Также было предложено обучение представителей молодежи цыган в сотрудничестве с Центром независимой журналистики, который также поддержал создание аналогичного агентства в Бухаресте.

Во всем регионе недостаток политической решимости для развития и реализации эффективной политики в отношении меньшинств можно объяснить недостаточными

---

<sup>33</sup> Встреча ИОО за круглым столом, Прага, июнь 2002 г.

<sup>34</sup> Встреча ИОО за круглым столом, Будапешт, июнь 2002 г.

симпатиями общественности и поддержки общих политических ценностей и принципов, определяющих расширение ЕС, а также недостаточными попытками со стороны ЕС выгодно подчеркнуть важность этих ценностей и принципов. Структуры ЕС и правительства стран-кандидатов должны четко выделять и распространять информацию, используя более убедительные аргументы о том, что защита меньшинств является основополагающим компонентом единой системы ценностей ЕС.

### **3. МОНИТОРИНГ ЗАЩИТЫ МЕНЬШИНСТВ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ ЕС – СИТУАЦИЯ МУСУЛЬМАН И ЦЫГАН**

*Более, чем когда-либо, европейская модель в настоящее время основывается на универсальной системе ценностей – свобода, демократия, уважение к правам человека и фундаментальные права и свободы, а также правопорядок. По большей части эти идеалы были достигнуты. Тем не менее, даже в наших зрелых демократиях остаются спорные вопросы, не позволяющие реализовать эти идеалы в полной мере<sup>35</sup>*

В Томе II отчетов EUMAP за 2002 г. особое внимание сконцентрировано на ситуации с наиболее уязвимой группой меньшинств в каждом из пяти крупнейших государств ЕС.<sup>36</sup> Эти сообщения указывают на наличие аналогичных проблем в некоторых государствах-кандидатах в ЕС. В отношении представителей цыган в Германии и Испании население испытывает предубеждение, а также проявляет отчуждение и дискриминацию в тех же сферах жизни, включая трудоустройство, образование, жилье, доступ к системе предоставления государственных товаров и услуг, а также системе уголовного судопроизводства; чинятся препятствия, не позволяющие в полной мере воспользоваться правами меньшинств. Кроме того, в отличие от стран-кандидатов, в Германии не было принято специальной правительственной программы, призванной решать эти проблемы.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Louis Michel, Preface to the European Parliament's Annual Report on Human Rights 2001 («Предисловие к Ежегодному отчету Европейского Парламента по правам человека»), стр. 7, см.: <[http://ue.eu.int/pcsc/human\\_rights/en/HR2001EN/pdf](http://ue.eu.int/pcsc/human_rights/en/HR2001EN/pdf)>, (дата посещения 18 сентября 2002).

<sup>36</sup> EUMAP изучил только пять крупнейших стран – членов ЕС. Таким образом, настоящий обзор в основном относится к защите меньшинств в этих странах. Очевидно, что Программа содействует расширению сферы мониторинга с охватом всех пятнадцати стран – членов ЕС, что позволит расширить круг выводов и в дальнейшем конкретизировать их.

<sup>37</sup> «Программа развития цыган» была принята в Испании в 1980-х гг. и, по мнению представителей цыган, она устарела и нуждается в пересмотре.

В государствах – членах EUMAP также выявляется большое количество новых различных проблем. Появление крупных мусульманских общин во Франции, Италии и Великобритании с различными традициями и ценностями, равно как и желанием в полной мере участвовать в общественной жизни, бросает вызов фундаментальным представлениям о европейской системе защиты меньшинств, которая предполагает свой подход к рассмотрению общин меньшинств не с точки зрения религии, а с позиции расовой и этнической принадлежности.

### 3.1. Отношения в обществе

Несмотря на значительные различия среди населения синти и цыган в Германии и цыган («романи»)/гитанос<sup>38</sup> в Испании, они рассматриваются большинством общества как единая группа. Аналогично этому мусульмане считаются единой и монолитной группой, хотя «мусульманская община» фактически состоит из различных сообществ, несхожих по национальному, этническому и языковому признакам.<sup>39</sup>

Фактически самые различные общины мусульман разделяют определенные ценности и интересы и все чаще заявляют о себе как о единой группе для выражения протеста против дискриминационного обращения и с целью отстаивания некоторых прав меньшинств. Это также относится к цыганским общинам. Сам факт наличия таких явлений не должен подорвать официальные усилия, направленные на рост понимания и признание их внутреннего разнообразия.

Как национальная группа цыган, так и мусульмане часто воспринимаются в странах, где они живут как иностранцы<sup>40</sup>, несмотря на то, что они уже несколько поколений и даже веков жили в этой стране, имея статус граждан, как это происходит с цыганами

---

38 Терминология указывается согласно рекомендации цыганского союза Испании: «Цыгане» («рома») как общий термин, «романи» («цыганский») употребляется как форма единственного числа женского рода родительного падежа, и означает «из цыган» или «характеристика цыганской общины», а также «цыгане/гитанос», или «цыганский» употребляются, когда речь идет об испанских цыганах.

39 См.: документы Европейского центра мониторинга расизма и ксенофобии (ниже упоминается как «EUMC»), Отчет об исламофобии в ЕС после 11 сентября 2001 г., Вена, 2002 г., стр. 23-24.

40 EUMC отметил, что «неопределенность в отношении нашей идентичности, нашей принадлежности и традиций привела к растущему страху в отношении «иностранного» влияния и соответствующему сопротивлению всему, что кажется «иностранном» и непривычным. Сообщение Bob Purkiss, председателя EUMC, и Beate Winkler, директора, по случаю Международного дня борьбы против расовой дискриминации, 21 марта 2002 г., Информационный бюллетень EUMC 11 марта 2002 г., см.: <<http://eumc.eu.int>>.

в Германии и Испании. В результате политика меньшинств иногда объединяется с другими видами политики, направленными на борьбу с ксенофобией, с предоставлением социальной помощи иммигрантам или иностранцам. Например, в Германии проблемы дискриминации или насилия в отношении меньшинств<sup>41</sup> находятся в ведении комиссий по делам иностранцев. Не существует специального государственного органа, имеющего компетенцию по решению проблем дискриминации и насилия в отношении граждан – представителей меньшинств, или развития национальной идентичности меньшинств на общегосударственном уровне.<sup>42</sup>

Хотя большинство мусульман, проживающих во Франции, являются французскими гражданами, определенные слои общества продолжают считать мусульман – выходцев из Северной Африки – иммигрантами, несмотря на то, что во Франции проживали четыре поколения их предков, в отличие от иммигрантов из других стран, например, Италии, Испании и Португалии. Возможно, вследствие того факта, что мусульмане заметно выделяются в обществе, итальянцы склонны излишне отождествлять иммигрантов с исламом в целом, даже несмотря на то, что мусульмане фактически не составляют большинства среди иммигрантов.<sup>43</sup> В Великобритании растет официальное признание предрассудков дискриминации в отношении мусульманских общин после публикации отчета Комиссии по мусульманам в Великобритании и исламофобии в 1997 г.<sup>44</sup> Тем не менее, группы мусульманских общин заявляют, что правительство предпринимает недостаточно быстрые шаги по переносу официального признания дискриминации в отношении мусульманских общин в плоскость политических инициатив и законодательных мер, утверждая, что правительство «активно упражняется в риторике, но не спешит в практических делах.»<sup>45</sup>

У большинства общества имеются предрассудки в отношении как цыган, так и мусульман. Общее восприятие цыганских общин в Германии и в Испании является негативным и оно широко распространено. По данным опроса общественного мнения 1992 г., 64 % немцев имели негативное отношение к цыганам. Это более высокий процент в сравнении с любыми другими национальностями – будь то этнические

---

<sup>41</sup> В данном случае ссылка дается на «видимые» меньшинства, например, синти и цыган.

<sup>42</sup> В Италии сложилась аналогичная ситуация с цыганами и синти, большинство из которых (около 70 %) исторически проживают в Италии. Их проблемами занимается Комиссия по интеграции иностранцев.

<sup>43</sup> Христиане являются крупнейшей группой, насчитывающей примерно 800 000 человек (48 % общины иммигрантов).

<sup>44</sup> Комиссия по мусульманам в Великобритании и исламофобии. Исламофобия – проблема для всех нас, Лондон: Rannimed Trust, 1997 г.

<sup>45</sup> Интервью с организацией G, Лондон, 6 июня 2002 г.

или религиозные группы.<sup>46</sup> Исследование 2001 г. показало, что эти предрассудки продолжают сохраняться.<sup>47</sup> В Испании считается, что цыгане/гитанос противятся интеграции, и их отношения с остальными представителями испанского населения отмечены выраженной сегрегацией во всех областях жизни в условиях «существования без единения.»

По данным недавнего отчета Европейского центра мониторинга расизма и ксенофобии (EUMC) информация об исламе, присутствующая в СМИ, зачастую «основывается на стереотипных упрощениях.» При этом ислам изображается как религия и идеология, «полностью чуждая и инородная по отношению просвещенному светскому образу жизни Запада.»<sup>48</sup> Лидеры мусульман в Франции, Италии и Великобритании единогласно признают, что основные СМИ имеют тенденцию полагаться на одни и те же источники информации (по их мнению, к ним часто относятся радикальные или экстремистские источники, непопулярные среди мусульманского сообщества), которые не выражают широкого диапазона взглядов и еще более способствуют формированию стереотипов в обществе в отношении мусульман как угрозы ценностей и культуре обществ, в которых они живут.<sup>49</sup> По мнению представителей одной из мусульманских организаций Франции, «СМИ использовали каждый инцидент [...] чтобы подстегнуть исламофобию и продемонстрировать, что ислам несовместим с республикой.»<sup>50</sup> Данная практика средств массовой информации может повлечь за собой дальнейшую исламофобию и привести к нежелательным и

<sup>46</sup> 17 % имели неблагоприятное мнение о мусульманах; 14 % – об индийцах, 12 % – о рабочих-иностранцах, 8 % – о темнокожих людях и 7 % – о евреях. Цитируется по G. Margalit, «Anti-Gypsyism in the Political Culture of the Federal Republic of Germany: A Parallel with Anti-Semitism?» («Антицыганские настроения в политической культуре Федеративной Республики Германии: параллель с антисемитизмом?») См.: <<http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm>>, (дата посещения 9 апреля 2002).

<sup>47</sup> Данное исследование являлось частью проекта, финансируемого Европейской Комиссией, по оценке ситуации с синти и цыганами в отдельных странах ЕС (Германия, Италия и Испания), а также по выработке рекомендаций в отношении политики для правительств этих стран. Промежуточный доклад находится в файле с Программой мониторинга процесса вступления в ЕС.

<sup>48</sup> Европейский центр мониторинга расизма и ксенофобии. Расизм и культурные различия в средствах массовой информации. Обзор исследования и примеры надлежащей практики в странах-членах ЕС, 1995-2000 гг., Вена, февраль 2002 г., стр. 252, 262.

<sup>49</sup> См., напр.: E. Poole, «Framing Islam: An Analysis of Newspaper Coverage of Islam in the British Press.» («Исламский аспект. Анализ освещения ислама в британской прессе») в работе K. Hafez, ed., *Islam and the West in the Mass Media* («Ислам в средствах массовой информации Запада»), Нью-Джерси: *Hampton Press*, 2000 г., стр. 162.

<sup>50</sup> Интервью с директором Institut Formation Avenir, 17 мая 2002 г.



печальным последствиям усиления идентичности мусульман на основе общего чувства уязвимости и исключения из жизни большинства общества.

Официальные лица государства несут особую ответственность, являясь лидерами, осуждающими дискриминационные настроения и предпринимающими действия, помогающие бороться с такими предрассудками. В то время как многие справляются с возложенной на них ответственностью, раздавались и другие заявления, подстрекающие нетерпимость и подрывающие основы общеевропейских ценностей. Органы ЕС по мониторингу прав человека должны выполнять роль «сторожевых собак» в процессе мониторинга официальных заявлений и отчетов средств массовой информации с целью стимулировать ответственность официальных лиц государства в отношении этой проблемы, безоговорочно осуждая расистские заявления, а также выражая при необходимости их официальное неодобрение.

Тем не менее, в настоящий момент негативное отношение к мусульманам и цыганам, а также их восприятие продолжают доминировать в общении с ними и образуют определенный контекст для реализации законодательства и функционирования государственных институций.

### **3.2. Защита от дискриминации**

Не все страны-члены ЕС привели свое законодательство в соответствие с требованиями ЕС в области недопущения дискриминации согласно положений Директив о расовом равноправии и занятости. Более того, оценка ситуации с мусульманами, проживающими в Европе, показывает, что даже такие требования являются недостаточно всеобъемлющими. Дискриминация на почве религии отражена только в Директиве о занятости.

Германия и Испания не приняли всестороннего антидискриминационного законодательства.<sup>51</sup> В обеих странах предпринимаются попытки по приведению местного законодательства в соответствие с Директивой о расовом равноправии, однако в этой области достигнут весьма незначительный прогресс. Даже в тех государствах, которые уже приняли полноценное антидискриминационное законодательство, по-прежнему имеются важные различия. Например, антидискриминационное законодательство Франции определяет и порицает дискриминацию по религиозному признаку, однако не дает четкой формулировки косвенной дискриминации. Согласно

---

<sup>51</sup> Подробное сравнение законодательства Испании и Германии, а также минимальные нормы, установленные в Директиве Совета 2000/43/ЕС см.: «Антидискриминационное законодательство в странах-членах ЕС,» в главах о Германии и Испании, Европейский центр мониторинга расизма и ксенофобии, Вена, 2002 г., см.: <<http://www.eumc.eu.int/publications/Article13/index.htm>>, (дата посещения 10 октября 2002).

мнению одного из экспертов, сделать это – «значит подразумевать указания на [особые] категории населения (что запрещено французской конституцией).»<sup>52</sup>

Ситуация с мусульманами доказывает, что система ЕС не является всеохватывающей. В законодательстве и институциональной базе Великобритании, гарантирующей защиту от расовой и этнической дискриминации, во многом применяются положения Директивы ЕС о расовом равноправии. Тем не менее имеются признаки того, что она не обеспечивает адекватной защиты мусульманских граждан. Несмотря на это ряд религиозных общин одержали победу над дискриминацией путем выделения тех признаков, по которым они составляют этнические группы (например, представителей Бангладеш и Пакистана). Данный вариант неприемлем для мусульман, которые происходят из стран, где мусульмане не составляют большинства населения. За пределами Северной Ирландии в области содействия равноправным отношениям правительственные органы основываются на существующей законодательной базе, пытаясь решить проблемы расового и этнического неравенства. Их деятельность не направлена конкретно на мусульман или представителей других неэтнических религиозных групп.

Более того, законодательство является лишь первым и не всегда оправданным шагом. Даже в странах, где действует относительно всеобъемлющее антидискриминационное законодательство, например в Италии и Франции, информированность общественности о возможности обращения в суд является низкой, и в суде рассматривалось лишь незначительное количество таких дел. Особенно низкий уровень информированности наблюдается среди иммигрантов и других уязвимых общин.<sup>53</sup> Органы государственной власти в этих странах предприняли ряд попыток, стимулирующих более эффективное исполнение антидискриминационного законодательства. Например, французские суды пытались облегчить процедуру рассмотрения дел о дискриминации, допуская использование свидетельских показаний, полученных путем «тестирования.»<sup>54</sup> В Италии и

---

<sup>52</sup> 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 юридические инструменты в реализации принципа равенства и недопущения дискриминации»), примечание 3, стр. 126.

<sup>53</sup> См.: I. Schincaglia, *Lo straniero quale vittima del reato* («Иностранец как жертва преступления»), отчет по исследованиям, финансируемым CPII, DAS, офисом Президента Совета министров, 1999 г.

<sup>54</sup> Кассационный суд, № W 01-85.560 F-D. Техника «тестирования» впервые была применена антирасистской организацией SOS Racisme с целью продемонстрировать неоправданный отказ ночных клубов и других общественных мест пропускать лиц иностранного и иммигрантского происхождения. Антирасистская организация SOS Racisme заявляла, что тестирование может стать полезным инструментом противодействия в сфере дискриминации и других областях, например в сфере трудоустройства и занятости. См.: <[http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id\\_Actualite=68](http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id_Actualite=68)>, (дата посещения 26 сентября 2002).

Испании имеется возможности применить упрощенную процедуру подачи исков о дискриминации.

В Великобритании антидискриминационное законодательство дополняется обязательством государственных органов активно поощрять более широкое равенство возможностей между представителями различных расовых и этнических групп путем развития политики в этой области. Чтобы обеспечить доступ мусульман к сфере публичных услуг, исключаящий их дискриминацию, данное обязательство должно быть расширено с целью охватить область религиозных верований.<sup>55</sup> Поскольку правительство Великобритании признало, что «в настоящее время местные власти находятся в контакте с людьми, ради которых они работают, и имеется открытая структура принятия решений. Порядок оказания услуг основывается скорее на потребностях пользователей, а не тех лиц, кто их предоставляет.»<sup>56</sup>

Панъевропейские форумы должны организовываться с целью содействия развитию общих основ понимания и толкования формулировок, которые могут быть приняты в национальном антидискриминационном законодательстве в теории и на практике в степени, допускающей эти действия на основании различающихся юридических и политических традиций. Статья 13 Договора о создании Европейского Союза предусматривает защиту от дискриминации на почве религии и верований, а также расового и этнического происхождения.<sup>57</sup> Это подготавливает почву для дальнейших инициатив по расширению сферы применения Директивы о расовом равноправии или разработки новых директив, касающихся других сфер, например религии и языка. ЕС также мог бы развить сеть антидискриминационного законодательства, стимулируя страны-члены ЕС подписать Протокол 12 Европейской конвенции о правах человека и основных свобод (ЕКПЧ), которая содержит отдельный запрет на дискриминацию, включая дискриминацию на почве религиозной принадлежности, а также призывая их присоединиться к самой ЕКПЧ.<sup>58</sup>

Более того, страны-члены Союза через ЕС должны формально принять эти положения и действовать, основываясь на принципе запрета дискриминации, который

---

<sup>55</sup> Это уже предусмотрено Законом о Северной Ирландии (NIA) от 1998 г., который требует от органов государственной власти уделять должное внимание потребности содействовать равенству возможностей «между лицами различных религиозных верований.» NIA, ст. 75 (1).

<sup>56</sup> Ассоциация местных самоуправлений, Вера и сообщество, LGA Publications, Лондон, 2002 г., стр. 3.

<sup>57</sup> Протокол 12 Европейской конвенции о правах человека и основных свобод (ЕКПЧ) содержит отдельное упоминание о запрете на дискриминацию.

<sup>58</sup> Эта рекомендация была поддержана широким кругом НГО, действующих в сфере прав человека, включая Amnesty International и Human Rights Watch, в совместной передаче на рассмотрение Конвенции о будущем Европы.

должен сопровождаться позитивными мерами. В круг обязанностей государственных чиновников должно входить изыскание путей обеспечения доступности на равных условиях сферы государственных услуг для всех с учетом особенностей, характерных для уязвимых групп меньшинств. Необходимо также создать возможности для обмена информацией среди стран-членов ЕС по имеющейся положительной практике в данной области. До того момента, пока государства не будут способны принять всесторонние законодательные акты, они должны выпускать директивы или процессуальные нормативные документы, оказывающие практическое содействие представителям государственной власти по предотвращению дискриминации в ходе оказания государственных услуг.

### 3.2.1. Недостаток данных

Степень дискриминации в отношении групп меньшинств во многих странах-членах ЕС остается неясной по причине отсутствия всесторонней статистики и других достоверных данных. Как и в странах-кандидатах, недостаток данных часто оправдывается заботой о сохранении тайны частных лиц и защите персональных данных. Одновременно с этим, отсутствие необходимой информации представляет собой ощутимое препятствие для формирования эффективной антидискриминационной политики.

Например, как в Испании, так и Германии не имеется общенациональных достоверных статистических данных о ситуации с цыганами, а также во Франции или Италии – данных о мусульманах. Специализированные правозащитные организации пытались содействовать государственным властям в восполнении этого пробела.<sup>59</sup> Например, Комиссия ООН по устранению расовой дискриминации отмечает, что нехватка официальных социально-экономических данных об испанском населении цыган/гитано может нанести ущерб эффективности и проведению политики, направленной на улучшение их ситуации.<sup>60</sup> В Директиве ЕС о расовом равноправии также рекомендовано использовать статистические свидетельства для выявления случаев дискриминации.

Правительства Испании и Германии продолжают настаивать на том, что юридические нормы, относящиеся к этическим аспектам, делают систематический сбор

<sup>59</sup> Комиссия ООН по устранению расовой дискриминации (КУРД), Комиссия ООН по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП), Консультативная комиссия по реализации РКЗНМ и Европейская комиссия против расизма и дискриминации (ЕКПРД) выработали рекомендации о важности сбора статистических данных как средства выявления дискриминации и борьбы с ней.

<sup>60</sup> КУРД, Заключительные положения Комиссии по устранению расовой дискриминации: Испания, КУРД /C/304/доп.8, 28 марта 1996 г.

информации невозможным. Фактически законодательство Испании не препятствует сбору данных по чувствительным вопросам при условии, что респонденты должным образом информированы, и при этом соблюдаются положения законодательства по обработке данных.<sup>61</sup> Федеральный конституционный суд Германии констатировал, что такие данные могут собираться, если будет гарантировано неразглашение данной информации.<sup>62</sup> Правительство широко аргументирует, что сбор этнических данных в отношении ситуации с синти и цыганами является в любом случае непрактичным, поскольку они «могут быть получены только при условии несоразмерных затрат времени и сил.»<sup>63</sup>

Более того, в некоторых случаях такие данные уже собраны на выборочной основе и имеются в наличии. Например, по сведениям испанского Агентства по защите информации по состоянию на 2000 г. имелось 85 государственных и 60 легально зарегистрированных частных баз данных, для которых собирается и обрабатывается информация, касающаяся расовых/этнических аспектов.<sup>64</sup> В законодательстве по выработке статистических методов в интересах сообщества содержатся лишь незначительные ограничения по сбору информации расового или этнического характера, либо эти действия вовсе ничем не ограничиваются.<sup>65</sup> Данные используются для разработки политики на благо признанных «народов Испании». Таким образом, недостаток статистических данных о цыганах/гитанос, по-видимому, объясняется скорее недостаточной политической волей, а не препятствиями юридического характера. Это представляет собой серьезное препятствие для развития целенаправленной государственной политики, призванной решать имеющиеся серьезные проблемы дискриминации и отчуждения.

---

<sup>61</sup> См., напр.: Этнический мониторинг и защита данных – Европейский контекст, *Central European University Press – INDOК*, Будапешт, 2001 г., стр. 200-227.

<sup>62</sup> Тем не менее, было установлено, что существующее законодательство по статистике не обеспечивало достаточных гарантий. С 1983 г. не было предпринято никаких шагов для внесения поправок в законодательство, чтобы гарантировать соблюдение тайны. См.: Постановление Германского Федерального Конституционного Суда от 1983 г., BVerfGE 65, 1ff.

<sup>63</sup> Комментарии правительства Федеративной Республики Германия к мнению Консультативной комиссии по отчету о выполнении РКЗНМ в Федеративной Республике Германия, стр. 9. См. <<http://www.humanrights.coe/int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Comments.htm>>, (дата посещения 10 октября 2002).

<sup>64</sup> «Распространение файлов данных ограниченного пользования, учтенных в Генеральном регистре по защите информации,» Каталог файлов 2000 г., CD-ROM, выпущенный Агентством по защите информации.

<sup>65</sup> Этнический мониторинг и защита данных – Европейский контекст, *Central European University Press – INDOК*, стр. 212-213.

По иронии судьбы, некоторые государства использовали недостаток достоверной информации по этническим вопросам как основание для отрицания критики в адрес предоставления равноценной защиты групп меньшинств от дискриминации и насилия. Например, Германия отвергла заявления о том, что дети цыган непропорционально представлены в «специальных школах», утверждая, что «не имеется достоверных статистических свидетельств для предположения в том, что эта группа менее представлена в системе образования... [хотя] в некоторых федеральных землях отмечалось, что в отдельных случаях дети синти и цыган в наиболее значительной степени представлены в коррективных общеобразовательных школах».<sup>66</sup> Италия возразила против доводов ЕКПРД о том, что количество актов расизма в Италии было выше, чем количество уголовных дел, разбираемых в судах, на основании того, что данное заключение было «недостаточно подкреплено фактическими сведениями или статистическими данными»,<sup>67</sup> хотя такие данные из официальных источников отсутствовали.

В Великобритании исчерпывающая статистика по этническим вопросам явилась бесценным инструментом для развития дифференцированной политики, направленной на повышение качества государственных услуг, оказываемых группам расовых и этнических меньшинств. Эта статистика показала, что в сферах образования, здравоохранения, социальной защиты, жилья, предоставления услуг государственными учреждениями, трудоустройства и уголовного судопроизводства общины выходцев из Пакистана и Бангладеш (являющиеся в большинстве своем мусульманскими) находятся в особо неблагоприятном положении и подвергаются лишениям и дискриминации даже в сравнении с другими общинами этнических меньшинств. На этой основе и на основании отчетов о дискриминации, поступающих от представителей мусульманских общин, весьма оправданной является необходимость проведения дополнительных исследований и сравнение статистических данных по религиозным общинам в Великобритании, а также в других странах ЕС. Поскольку решения на предмет разделения людей на категории отражают политические решения о том, какие способы вероятнее всего будут играть важную роль, и какие группы заслуживают защиты, инициативы таких исследований в полной мере показали бы, что страны-члены ЕС намерены обеспечить защиту мусульманских общин одновременно с общинами расовых и этнических меньшинств.

Статистическая информация дает убедительные основания для оценки ситуации с группами меньшинств, а также выработки эффективной государственной политики,

---

<sup>66</sup> Комментарии правительства Федеративной Республики Германия к мнению Консультативной комиссии по отчету о выполнении РКЗНМ в Федеративной Республике Германии, стр. 13.

<sup>67</sup> Европейская комиссия против расизма и дискриминации (ЕКПРД), Второй отчет по Италии, принят 22 июня 2000 г., опубликован 23 апреля 2002 г., стр. 30.

направленной на все отрицательные стороны, с которыми они могут столкнуться, прежде чем перейдут в фазу отчуждения, неприязни и даже конфликтов. ЕС следует выделить ресурсы на проведение исследований в тесном сотрудничестве с представителями меньшинств, разработку приемлемой методологии для проведения исследований, обеспечивая неприкосновенность личности и неразглашение персональных данных. Это также могло бы стимулировать страны-члены ЕС использовать эти методы для проведения более масштабных исследований в отношении ситуации с уязвимым населением меньшинств в сравнении с той работой, которая проводится в настоящий момент.

### 3.2.2. Дискриминация цыган

Несмотря на почти полное отсутствие достоверных данных, отчеты EUMAP содержат большое количество неформальных свидетельств того, что цыганские общины в Германии и Испании сталкиваются с серьезными проблемами в самых различных областях. Основываясь на этих фактах, целесообразно провести более широкие аналитические и статистические исследования.

Аналогично цыганам, проживающим в Центральной и Восточной Европе, цыганские общины сталкиваются со значительными трудностями в получении равного доступа к образованию. Эти неудобства частично объясняются плохими жилищными условиями и бедностью, однако в этом особую роль играет также сильная маргинализация и дискриминация. В Германии непропорциональное количество детей синти и цыган, независимо от их интеллектуальных способностей, помещается в «специальные школы» для детей с задержками умственного развития или детей, ставших инвалидами в процессе развития. Выпускники таких школ имеют мало надежд на дальнейшее образование или получение хорошо оплачиваемой работы. Хотя количество учащихся из числа испанских цыган с 1980 г. возросло, большое количество учеников, оставивших учебу и прогуливающихся занятия, продолжает создавать серьезные проблемы. При этом лишь немногие цыгане/гитанос получают высшее образование. Испанские государственные школы все больше приобретают черты «гетто», одновременно поступает информация о трудностях зачисления детей в детские сады и некоторые школы.

Правительства Германии и Испании признали, что неравенство в предоставлении образования нуждается в особой оценке. Испанское правительство разработало «компенсационные» учебные программы, обеспечивающие дополнительную помощь для детей цыган/гитанос. Однако некоторые цыганские лидеры выражают озабоченность по поводу того, что эти инициативы могут лишь усилить сегрегацию в образовании или по крайней мере никак не помогут решить эту проблему. Более того, их недостаточно централизованная координация привела к неравномерной реализации данных инициатив в тех или иных автономных общинах.

Немецкое правительство продвинулось по пути «развития школ» как средства выравнивания возможностей для детей синти и цыган. По мнению лидеров цыган и синти, многие из этих «возможностей развития» переносятся на детей синти и цыган произвольно. Некоторые представители руководства школ признают, что такое «развитие школ» не более, чем «новое название для старой проблемы»<sup>68</sup>. Ряд немецких земель обеспечивают поддержку инициативам НГО по преодолению неудобств, которые испытывают дети синти и цыган в отношении доступа к образованию. Однако не было выполнено систематической оценки их эффективности или оценки «положительной практики» с упором на обмен надлежащим опытом и не было выработано никакой целенаправленной политики, которая бы обеспечила адекватную и стабильную финансовую поддержку для успешной реализации этих инициатив.

Существуют значительные препятствия для законного трудоустройства цыган и синти. В дополнение к трудностям, связанным с низким уровнем обучения и воспитания, они по-видимому продолжают быть объектом сильных предрассудков при найме на работу. Многие цыганские семьи стали частью параллельной системы официального и неофициального трудоустройства на рабочих местах, которые считаются нежелательными среди остального населения, например в уличной торговле, на уборке мусора или сезонных работах. Хотя по данной теме не проводились системные исследования, лидеры цыган Германии и Испании совместно с правозащитными организациями сходятся во мнении о том, что дискриминация цыган на рынке труда является повседневной реальностью. Бюро по трудоустройству в Испании сообщают, что многие компании открыто отказываются принимать на работу кандидатов из числа цыган. По мнению одного представителя специальной программы занятости для цыган, «в пяти случаях из десяти работодатели прямо говорят мне, что не хотят видеть у себя цыган.»<sup>69</sup> Как в Германии, так и в Испании нет сведений о судебных исках по факту о дискриминации, примеры из области прецедентного права в данной сфере в обеих странах также являются крайне малочисленными.

Реакция правительства на проблемы занятости, существующие в цыганских общинах в Испании, формировалась на базе стереотипов и обобщений о недостатке навыков и различиях в культурном отношении к работе среди сообществ цыган/гитанос. Недостаточное внимание уделяется той роли, которую играет расовая дискриминация, в результате чего наблюдается крайне мало примеров реагирования с точки зрения стратегической политики на повседневную реальность в области дискриминации. Одним из положительных примеров является «Acceder» – программа, проводимая при поддержке ЕС, которая впервые включает цыганскую общину как особую целевую группу в оперативные программы Европейского социального фонда.

---

<sup>68</sup> Встреча ИОО за круглым столом, Гамбург, апрель 2002 г.

<sup>69</sup> Интервью с цыганской женщиной, работающей в бюро по трудоустройству, проведено на условиях анонимности. Декабрь 2001 г.



Государственные власти в ряде земель Германии предпринимали попытки снизить высокий уровень безработицы среди синти и цыган путем внедрения различных проектов по созданию рабочих мест. Однако эффективность таких проектов была весьма ограниченной. Как и в области образования, не было проведено какой-либо крупномасштабной оценки успешных проектов по созданию рабочих мест с целью обмена опытом выявления положительной практики. Такие действия могли бы оказать поддержку развитию более систематических политических мер по улучшению неблагоприятного положения, в котором находятся синти и цыгане на рынке труда.

Большинство цыган занимают жилье ниже уровня средних стандартов, часто в отдельных поселках барачного типа (в Испании) или поселках (в Германии) на окраинах городских центров с минимальной инфраструктурой и зачастую в условиях, которые создают серьезный риск для здоровья. Сведения о дискриминации в отношении доступа к частному и государственному жилью, а также другим товарам и услугам, поступают как из Германии, так и из Испании. Реклама о сдаче внаем жилья, в которой оговариваются условия – «не для иностранцев», «не для арабов», «не для гитанос» или «не для выходцев с Востока» – является обычным явлением в центре Мадрида и других крупных городов Испании. Недавние опросы указывают на активную поддержку такой сегрегации. Многие представители нецыганской национальности считают, что «[цыгане] должны жить отдельно», «не должны селиться в наших районах», или «должны быть высланы из страны».<sup>70</sup> В одном из исследований 1994 г. около 68 % опрошенных немцев заявили, что не хотели бы видеть синти или цыган в числе своих соседей.<sup>71</sup>

Правительство Германии признает потребность и подтверждает намерения улучшить жилищные условия синти и цыган, а также способствовать их интеграции в общество. В некоторых федеральных землях были инициированы проекты переселения, которые были успешно выполнены.<sup>72</sup> Представители цыган и синти в Германии подчеркивают, что наиболее успешные проекты предусматривают их непосредственное участие в процессе принятия решений. Они призывают к включению целевых проектов в более широкие и всесторонние аспекты государственной политики в области жилья, что позволит решить проблему распространения сегрегации.

---

<sup>70</sup> Т. С. Buezas, в ссылке А. Piquero, «Received Worse than People from Maghreb» («Принимают хуже, чем людей из Магриба») G. El Comercio, 10 апреля 2000 г.

<sup>71</sup> Цитируется в: D. Strauss, «Anti-Gypsyism in German Society and Literature» («Антицыганские проявления в немецком обществе и литературе») в S. Tebbutt, ed., *Sinti and Roma: Gypsies in German-Speaking Society and Literature* («Синти и цыгане – цыгане в немецкоязычном обществе и литературе»), Berghahn Books, Оксфорд, 1998 г., стр. 89.

<sup>72</sup> См.: P. Widmann, *An den Randern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik* («О городских окраинах. Синти и цыгане в социальной политике Германии»), Metropol, Берлин, 2001 г.

В Испании в 1980-х и 1990-х гг. предпринимались попытки по искоренению барачных поселков путем переселения цыган/гитанос во «временное» жилье в обычных зданиях (иногда без удобств), часто на периферии городских центров, в качестве промежуточного этапа по пути к полной интеграции в смешанных кварталах. Несмотря на то, что политика не обеспечила решение типовых проблем маргинализации и сегрегации, за короткий срок тысячи семей были переселены из бараков в квартиры с водой, электричеством и санузлами, что означало безусловное улучшение их жилищных условий.

Однако данное переселение не рассматривалось или не реализовывалось как часть долгосрочной политики и не было центрального органа, который бы обеспечил координацию в ходе выполнения этого проекта. Хотя это предоставило местным властям значительную гибкость и свободу действий в определении политики сообразно с местными условиями и некоторые самоуправления разработали успешную политику интеграции, это также означало отсутствие или недостаточную координацию и обмен положительным и отрицательным опытом среди общин, а также недостаточную оценку проделанной работы. Решения, которые первоначально планировались лишь для преодоления кризисных ситуаций, угрожали перейти в хроническую фазу. По состоянию на август 2002 г. тысячи цыган занимали временное жилье, не имея представления о том, когда этот переходный период должен закончиться.

Так же, как синти и цыгане в Германии, представители цыган в Испании заявляли, что неудачные попытки значительно улучшить ситуацию с жильем являются прямым результатом неспособности государственных властей обеспечить их активное участие в развитии и реализации такой программы. Более того, имела тенденция к переносу ответственности за решение проблем жилья на НГО, которые, в особенности в условиях отсутствия всесторонней государственной политики, ощущали нехватку необходимых полномочий и опыта решения проблем такого масштаба, используя систематический и эффективный подход.

Не имеется национальной статистики или исследований о состоянии здоровья цыган как в Германии, так и в Испании. Однако данные, собранные на региональном или местном уровне в Испании, и обширная неформальная информация, поступающая из обеих стран, указывает на то, что цыгане имеют меньшую продолжительность жизни, более высокий уровень заболеваемости и более серьезные трудности в доступе к услугам здравоохранения по сравнению с большинством населения.<sup>73</sup> Цыгане как в Германии, так и в Испании отмечают, что медицинский персонал часто не

---

<sup>73</sup> См., напр.: J. F. Gamella, *The Roma Population in Andalusia («Цыганское население в Андалусии»)*, Севилья, 1996 г., стр. 171.

проявляет отзывчивости в своем отношении к их национальным особенностям и традициям, что еще более усиливает недостаточное использование лечебных и профилактических услуг системы здравоохранения, а также излишнюю надежду на неотложную медицинскую помощь. В Германии еще сохраняется старое наследие в виде недоверия к учреждениям здравоохранения, которое берет начало в эпохе медицинских экспериментов нацистов над представителями синти и цыганами.

Прямым следствием почти полного информационного вакуума в этой области является отсутствие в обеих странах целенаправленной политики и конкретных правительственных программ, направленных на серьезные проблемы в области здравоохранения, с которыми сталкиваются цыганские общины. В качестве первого шага необходимо предпринять систематические попытки противостоять укоренившемуся в цыганских общинах подозрению и недоверию в отношении работников здравоохранения. Посреднические проекты в области здравоохранения, реализованные в ряде стран Центральной и Восточной Европы, включая Румынию, могут явиться примером для подражания. В Испании государственная поддержка программ здравоохранения для цыган сконцентрирована на проблемах СПИДа, употребления наркотиков или психических расстройств. Данную направленность лидеры цыганских общин критиковали как неуместную и предвзятую.

Естественно, что наиболее тревожащим проявлением дискриминационного отношения является насилие на почве расовых различий, которое отмечается все более часто как в Германии, так и в Испании. Последствия такого насилия еще более отягощаются постоянными и распространенными проявлениями дискриминации в системе уголовного судопроизводства, включая плохое обращение и домогательство сотрудников правоприменяющих органов. Несмотря на серьезность заявлений, сделанных рядом международных организаций по мониторингу в отношении обеих стран, законодательство Германии не предусматривает более серьезных видов наказания за расово мотивированные преступления или вынесение более строгих приговоров за отдельные преступления на расовой почве, совершенные сотрудниками правоприменяющих органов. Более того, оказание юридической помощи основано на предпосылках вероятного успешного исхода. Хотя уголовный кодекс Испании содержит запрет на разжигание расовой дискриминации, ненависти и насилия и предусматривает более строгие наказания за преступления, совершенные по расовым мотивам, эти положения применяются чрезвычайно редко.

### 3.2.3. Дискриминация мусульман

Как указано выше, зачастую довольно трудно обосновать степень дискриминации в отношении мусульман с использованием религиозной принадлежности в качестве одного из показателей, поскольку по этой тематике не имеется достаточных данных.

Однако опыт мусульман в Великобритании может быть полезен. Многие британские мусульмане прибыли в страну как рабочие-иммигранты несколько поколений назад. И лишь несколько десятилетий спустя после сбора обширных данных по этническим и расовым показателям, указывающим на крайне неблагоприятное положение мусульман, в основном выходцев из Бангладеш и Пакистана, возникает все более растущее понимание важности проблем религиозной дискриминации и потребности в целенаправленной политике в этой области. Сбор дифференцированных данных о ситуации в мусульманских общинах Великобритании, а также других странах ЕС позволит политикам этих стран активно развить эффективную двустороннюю стратегию интеграции до того, как возникнут более серьезные проблемы.

Типичные примеры сегрегации детей мусульман в сфере образования были отмечены в ряде городов Великобритании, которые считаются одними из ключевых факторов, подстегнувших серьезные общественные беспорядки в Бредфорде, Берли и Олдеме летом 2001 г.<sup>74</sup> Европейская комиссия против расизма и дискриминации (ЕКПРД) выразила озабоченность отчужденностью в отношении детей иностранного происхождения или детей из семей с иммигрантским прошлым, бытующим на специализированных учебных курсах и в некоторых регионах и школах. Такая же отчужденность проявляется и во Франции.<sup>75</sup>

В системе образования Италии по-прежнему имеется сравнительно немного детей иммигрантов. При этом приводятся типичные примеры низкой посещаемости и плохих результатов в учебе, а также более высоких показателей исключения учеников из школ. Правительство пытается решить эти проблемы путем привлечения определенных специалистов, которые бы сыграли роль «культурных и лингвистических посредников» и оказали помощь учителям, работающим с большим количеством учеников-иностранцев.<sup>76</sup> «Лингвистическим посредником» обычно является взрослый человек той же национальности, что и школьники-иностранцы, который оказывает им помощь в адаптации к школьным условиям и облегчает контакт между

---

<sup>74</sup> Отчет Министерской группы общественного порядка и согласия, Создание сплоченного сообщества, Лондон: Министерство внутренних дел, 2001 г.; Отчет независимой группы наблюдателей под председательством организаций за единство общества Теда Кантла, Лондон: Министерство внутренних дел, 2001 г.

<sup>75</sup> См.: Европейская Комиссия против расизма и дискриминации (ЕКПРД), Второй отчет по Франции, принят 10 декабря 1999 г., дата публикации – 27 июня 2001 г., §§ 21-22; 44. Французское правительство признало, что «имеет место феномен непропорционального представительства категорий населения, находящихся в неблагоприятных условиях», хотя и возразило против употребления ЕКПРД термина «разобщение».

<sup>76</sup> Программный документ государственной политики в отношении иммиграции и всех иностранцев на территории государства, на основании ст. 3 Закона 1998/40: 2001-2003, стр. 50.

школой и семьей. «Культурные посредники» помогают учителям государственных курсов грамотности и интеграции для взрослых иностранцев.<sup>77</sup>

Однако дифференцированные данные, характеризующие положение мусульманских детей, в особенности во Франции и Италии, отсутствуют. В свете этнической статистики в Великобритании, указывающей на то, что ученики из пакистанских и бангладешских общин имеют более низкую успеваемость по сравнению с другими учениками на всех этапах обязательного обучения, сбор таких данных может быть рекомендован с целью формирования эффективной политики в сфере образования.

Мусульмане в Великобритании и Франции также заявляют о несправедливом обращении как следствии политики, проводимой в области образования, и практики, которая недостаточно учитывает их происхождение и культуру.<sup>78</sup> Например, во Франции важной функцией государственных учебных заведений является привитие учащимся ценностей Республики, включая светскость (отделение церкви от государства). Это приводило к напряженности, когда учащиеся-мусульманки настаивали на своем праве ношения паранджи, что обозначало трудности при одновременном соблюдении светскости и других ценностей Республики, во многом совпадающих с ценностями большинства населения. В итоге это стало причиной неблагоприятного положения в культуре мусульман. Аналогичные трудности возникают в случаях, когда культурные предпосылки группы меньшинств отличаются от мнения большинства населения.

Исследование, проведенное Министерством внутренних дел Великобритании, указывает на то, что по сравнению с общинами другого вероисповедания именно мусульмане отмечают наиболее высокий уровень несправедливого обращения к ним в сфере трудоустройства.<sup>79</sup> Более того, статистика этнических показателей свидетельствует о том, что среди пакистанских и бангладешских мусульман отмечается более низкая экономическая активность и высокий уровень безработицы по сравнению с

---

<sup>77</sup> Эти курсы организованы в специально учрежденных постоянных территориальных центрах (*Centri Territoriali Permanenti*) с целью обучения и образования взрослых иммигрантов. Центры учреждены и получают государственное финансирование на основании приказа министерства № 455/97.

<sup>78</sup> СТР. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220 («Религиозная дискриминация в Англии и Уэльсе: Исследование 220 Министерства внутренних дел»)*, Министерство внутренних дел, Лондон, 2001 г., стр. 23-36.

<sup>79</sup> СТР. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220 («Религиозная дискриминация в Англии и Уэльсе: Исследование 220 Министерства внутренних дел»)*, Министерство внутренних дел, Лондон, 2001 г., стр. 37-50.

другими группами меньшинств.<sup>80</sup> Хотя во Франции подробных статистических данных по дискриминации в отношении конкретных этнических и религиозных групп не имеется, французские агентства по трудоустройству на временную работу сообщают о получении особых требований от компаний – потенциальных работодателей – не направлять к ним работников-мусульман. Фактически, мусульмане во Франции сообщают о дискриминации в области трудоустройства более часто, чем в любой другой сфере, несмотря на незначительное количество судебных исков в этой связи. Не имеется данных, свидетельствующих о том, что мусульмане чаще ущемляются в своих правах по сравнению с другими иммигрантами в Италии. Большинство из них заняты неквалифицированным трудом, на сезонных работах или работают нелегально, в результате чего они не обеспечены социальной защитой в достаточной степени.

Директива о трудоустройстве содержит ясное и конкретное требование в отношении стран-членов ЕС о запрещении прямой и косвенной дискриминации по религиозному признаку в сфере трудоустройства. Таким образом, от работодателей требуется осуществлять контроль решений, которые должны выноситься при найме работников, вне зависимости от их религиозной принадлежности. Это позволит избежать нежелательного воздействия определенных положений и критериев политики и практики на наемных работников-мусульман и представителей других верований. Кроме того, Директива требует принятия мер, обеспечивающих эффективную реализацию этих требований путем распространения информации, ведения социального диалога и общения с неправительственными организациями.<sup>81</sup> Для того, чтобы информировать кандидатов на рабочие места, работодателей и широкую общественность об их правах и ответственности, необходимо дополнить законодательство рядом практических рекомендаций.

Очевидно, что иммигранты в целом испытывают на себе широко распространенную дискриминацию в доступе к государственному и частному жилью, а также другим видам товаров и услуг. Статистическая информация, собранная в Великобритании на основе признака этнической принадлежности, свидетельствует о том, что мусульмане из пакистанских и бангладешских общин находятся в неблагоприятных условиях. Несмотря на недостаточные исследования обстановки, сложившейся именно в отношении к мусульманам, исследования, проведенные во Франции, показали, что расовая и этническая дискриминация, в особенности в процессе проверки и отбора

---

<sup>80</sup> Отдел оценки качества и инноваций. Улучшение достижений этнических меньшинств на рынке труда в Британском обществе, Секретариат кабинета министров, Лондон, 2001 г., стр. 40.

<sup>81</sup> Рамочная директива ЕС по занятости, ст. 12-14.

кандидатов на жилье, субсидированное государством,<sup>82</sup> а также на рынке жилья, находящегося в частном владении, является обычным явлением. Во Франции и в Италии имеются сообщения о распространенной дискриминационной практике, применяемой официальными представителями в отношении кандидатов иностранного происхождения при выделении государственного жилья.<sup>83</sup> В Италии предпринимались успешные попытки противодействия такой практике через судебные инстанции на примере одного судебного иска. Однако в иммигрантских общинах информированность о средствах юридической защиты остается на низком уровне. Статистика последних исследований указывает на то, что вероятность обеспечения государственным жильем, доступным для иммигрантов, очень невелика в сравнении с гражданами Италии и других стран ЕС.<sup>84</sup> Более того, зачастую им предлагается жилье крайне низкого качества.<sup>85</sup>

Неспособность структур, предоставляющих государственные службы, принять во внимание потребности этих групп населения при оказании услуг является широко распространенной практикой и вызывает серьезную озабоченность, которую выражают представители мусульманских общин в Великобритании. Недостаток информации и статистики в отношении мусульман представляет собой существенное препятствие при формировании политики и оказании услуг должным образом для мусульманских общин в Великобритании, Франции и Италии.

Имеются результаты лишь небольшого количества исследований по отношению к пациентам – мусульманам в системе государственного здравоохранения Франции, в том числе содержание в государственных больницах. Несмотря на это, неформальные данные, имеющиеся по оценке предоставляемых услуг здравоохранения, указывают на то, что мусульмане зачастую сталкиваются с недостаточным пониманием без должного уважения их культурных различий и религиозных особенностей. Документально подтвержденные случаи неравенства при оказании медицинской помощи различным группам меньшинств указывают на то, что работники служб

---

<sup>82</sup> Сообщение, опубликованное GELD о социальном жилье, Сообщение 3, 10 мая 2001 г., «Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social» («Расовая и этническая дискриминация в доступе к социальному жилью») под руководством Патрика Саймона (см. ниже «GELD, Сообщение 3»). См.: <<http://www.sos-racisme.org/presse/notegeld.htm>>, (дата посещения 25 сентября 2002).

<sup>83</sup> Trib. Milano, 20 марта 2002 г., Dr.ssa Paola Gandolfi, по делу El Houssein, El Mouden, Zerai v. the Comune di Milano, не опубликовано. В файле с EUMACTP.

<sup>84</sup> См.: Rete d'urgenza contro il razzismo, Ежегодный отчет 2001 г., стр. 16-21, см.: <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>>, (дата посещения 18 сентября 2002).

<sup>85</sup> См.: Rete d'urgenza contro il razzismo, Ежегодный отчет 2001 г., стр. 8-36, см.: <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>>, (дата посещения 18 сентября 2002).

здравоохранения не способны обеспечить потребности членов мусульманских общин в этой области.<sup>86</sup> По данным исследования Министерства внутренних дел, три четверти мусульманских организаций отмечают несправедливое отношение, проявляемое работниками социальных служб и структурами, предоставляющими услуги в социальной сфере.<sup>87</sup>

Если принять во внимание тенденцию, существующую среди населения стран-членов ЕС, ассоциировать мусульман с «чуждыми» элементами их общества, и рассматривать ислам как единое целое (см. выше), то события 11 сентября 2001 г. спровоцировали все более растущие ассоциации ислама с терроризмом и фундаментализмом. Всплеск озабоченности и насилия после 11 сентября 2001 г., направленных на мусульман и всех лиц, отождествляющих себя с мусульманами, наблюдается во многих странах ЕС, в том числе в Италии и Великобритании.<sup>88</sup> В то время как количество актов проявления расизма во Франции фактически повсеместно снизилось в 2001 г.,<sup>89</sup> многие из инцидентов были связаны именно с событиями 11 сентября.

По мнению мусульманских лидеров, в мусульманских общинах Великобритании и Франции бытует все более распространенное мнение о том, что их представителей задерживают, допрашивают и обыскивают не на основании свидетельских показаний и обоснованных подозрений, а на основании того, что они «выглядят, как мусульмане». Исследования, проводимые представителями системы уголовного судопроизводства Великобритании, также указывают на различия в вынесении приговоров и в определении сроков тюремного заключения между людьми с черным и белым цветом кожи.<sup>90</sup> Имеются также свидетельства неравенства в судебной системе

---

<sup>86</sup> Отдел по вопросам социальной изоляции, Проблемы этнических меньшинств в социальной изоляции и восстановление районов, Лондон: Секретариат Кабинета министров, 2001 г., § 2.39, где приводятся цитаты примеров из деятельности служб сексуального здоровья, которые не обеспечивают потребностей общин меньшинств.

<sup>87</sup> P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220 (*«Религиозная дискриминация в Англии и Уэльсе: Исследование 220 Министерства внутренних дел»*), Министерство внутренних дел, Лондон, 2001 г., стр. 72.

<sup>88</sup> C. Allen, J. S. Nielson, Summary Report on Islamophobia in the EU after Сентябрь 11 2001 г. (*«Отчет об исламофобии в ЕС после 11 сентября 2001 г.»*), Вена: Европейский центр мониторинга расизма и ксенофобии, май 2002 г., стр. 23, 28-29; Исламская комиссия по правам человека, Великобритания сегодня: Антимусульманская реакция после 11 сентября 2001 г., Исламская комиссия по правам человека, Лондон, 2001 г.

<sup>89</sup> 67 проявлений расизма было зарегистрировано в 2001 г., по сравнению со 146 в 2000 г. Отчет CNCDH за 2001 г., опубликован в марте 2002 г.

<sup>90</sup> Комиссия Раннимед Траст о будущем мультиэтнической Британии, Будущее мультиэтнической Британии. – Отчет лорда Пареха, Profile Books, Лондон, 2001 г., стр. 130.



Франции. Например, хотя систематические данные не собирались и религиозную мотивацию нет возможности выделить, очевидно, существует модель дискриминации в вынесении приговора в отношении лиц, чье этническое происхождение (или предполагаемое этническое происхождение) не является французским. Этим лицам были определены более длительные сроки заключения за аналогичные преступления.<sup>91</sup> Правоохранительные органы обязаны стимулировать благоприятные отношения с мусульманскими общинами как способ сокращения недоверия и подозрений. Эти мероприятия могли бы оказать положительный побочный эффект в виде оказания помощи полиции в борьбе с преступностью и сборе оперативной информации.

В ответ на проявления насилия после 11 сентября Великобритания приняла законодательство, по которому религиозные мотивы при совершении правонарушений, связанных с насилием, были вынесены в отдельную категорию,<sup>92</sup> а расовая и религиозная мотивация преступлений рассматривается как отягчающий фактор в вынесении приговора за любые правонарушения.<sup>93</sup> По имеющимся сведениям, во Франции и Италии наблюдаются вспышки насилия в отношении арабских и мусульманских общин, а также иммигрантов, в отношении которых трудно установить религиозную мотивацию.<sup>94</sup> Однако во Франции на волне расизма зачастую безусловно имеет религиозную подоплеку. Молитвенные дома (как мечети, так и синагоги) становятся объектами нападений, включая забрасывание камнями, а также частичное или полное их разрушение. Представители правоохранительных органов должны пройти обучение по вопросам действий полиции в случаях преступлений на почве «религиозной» ненависти. Во всех странах ЕС следует приступить к мониторингу реализации и обеспечения исполнения этих мероприятий.

---

<sup>91</sup> Дискуссия с Hanifa Cherifi, «Les musulmans victimes de discriminations. Une inegalite entre les religions» (*«Мусульмане – жертвы дискриминации. Неравенство между религиями»*), J-M. Blier, S. de Royer, Discriminations raciales, pour en finir, 2001 г., Париж, editions Jacob-Duvernet, стр. 62.

<sup>92</sup> Закон о преступлениях и беспорядках 1998 г., ст. 28-32 с учетом поправок, внесенных Законом о безопасности против преступности и терроризма 2001 г., ст. 39.

<sup>93</sup> Закон о полномочиях уголовных судов (вынесении приговора) 2001 г., ст. 153 с учетом поправок, внесенных Законом о безопасности против преступности и терроризма 2001 г., ст. 39.

<sup>94</sup> См.: недавние рекомендации ЕКПРД против нападков 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](http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/Themes_files/Combating_racism/e_ECRI_Rec5.asp#TopOfPage), (дата посещения 18 сентября 2002).

### 3.3. Права меньшинств

#### 3.3.1. Признание

Многие страны-члены ЕС приняли ограничительные определения «меньшинств», создавая иерархию защиты различных групп населения. Например, в Италии весь спектр прав меньшинств гарантируется традиционным национальным группам меньшинств, например французам, немцам и словенцам. Однако в этот список не включены мусульмане и цыгане, которые, хотя и не бесспорно, являются двумя из наиболее уязвимых групп меньшинств в стране.<sup>95</sup> Цыгане/гитанос не признаются в качестве компонентов «пуэбло» (составной части народа Испании), и поэтому испытывают менее благоприятное отношение по сравнению с другими группами меньшинств в различных сферах экономической, политической и общественной жизни. В Германии, синти/цыгане являются признанными в качестве групп меньшинств, наряду с датчанами, фризами и вендами, в то время как мусульмане к ним не относятся. В Великобритании правительство приняло определение национальных меньшинств,<sup>96</sup> которое исключает мусульман и членов других религиозных общин из групп населения, имеющих доступ к правам меньшинств. Концепция меньшинств не рассматривается как приемлемая во Франции. Существование меньшинств оценивается как угроза республиканской модели, которая имеет целью гарантировать равные условия для всех. Хотя представители французских мусульман и не оспаривают этой модели, среди них укоренилось единое мнение о том, что к ним, как отдельной группе, проявляется отношение, отличное от других групп религиозных меньшинств.<sup>97</sup>

Так как ЕС является органом, открыто выступающим за уважение и защиту меньшинств по отношению к третьим странам, установившим данное требование для новых членов, то необходимость соблюдения внутренней последовательности действий требует от ЕС уделять внимание разработке общего определения меньшинства в рамках союза и побуждают все страны ЕС упорядочить законодательство и политику в области защиты прав меньшинств соответствующим образом. Это определение должно быть предметом регулярного пересмотра и оценки, что позволит принять во внимание и упорядочить возникновение новых групп меньшинств.

<sup>95</sup> Тем не менее, почти полное отсутствие информации об Италии создает проблемы для различения тех трудностей, с которыми сталкиваются мусульмане и иммигранты в целом. См.: Раздел 3.2.1.

<sup>96</sup> См.: Консультативная комиссия по Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств, мнение Великобритании, Страсбург, 2001 г., § 14.

<sup>97</sup> Встреча ИОО за круглым столом, Париж, июль 2002 г.

### 3.3.2. Проблемы гражданства

Большинство мусульман, проживающих в Великобритании, являются гражданами этой страны, многие – во втором или третьем поколении. И напротив, большое количество мусульман, проживающих во Франции, не являются гражданами или получили гражданство только в течение последнего десятилетия. Большинство мусульман, проживающих в Италии, так и не получили гражданства. Как на «новые меньшинства», так и на неграждан режим обеспечения прав меньшинств не распространяется.

Неграждане особенно уязвимы по ряду существенных вопросов. Для них свойственно поступать на нелегальную работу, не предполагающую какого-либо юридического регулирования или правовой защиты. Они, как правило, селятся отдельно в бедных районах с дешевым жильем низкого качества, испытывают дискриминацию и насилие. Не обладая определенным юридическим статусом и не зная о своих правах по закону, большинство испытывает скорее страх, чем доверие по отношению к правоохранительным органам и другим государственным организациям. Права и обязанности неграждан в целом регулируются различными правовыми режимами (т.е. находятся за пределами традиционных правовых режимов по защите меньшинств), углубленное исследование которых выходит за рамки этих отчетов.<sup>98</sup> Однако в целом признается, что основные права человека и их защита должны обеспечиваться для всех, независимо от их гражданства. Некоторые страны, такие как Италия, отреагировали на присутствие большого количества неграждан путем принятия специального законодательства, в котором подчеркивается, что защита от дискриминации и насилия является составной частью основных прав и применяемых мер защиты.<sup>99</sup>

Наблюдается растущее признание того факта, что иммигранты-мусульмане (включая «временных рабочих», лиц в поисках убежища и сезонных рабочих) остаются на

---

<sup>98</sup> Хотя отчеты EUMAP были посвящены правам цыган – граждан Германии и Испании, необходимо отметить, что имеется также большое количество цыганских беженцев и претендентов на получение статуса беженцев в этих и других странах-членах ЕС.

<sup>99</sup> Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero («Закон об иммиграции и правовом статусе иностранцев»), глава IV (ниже упоминается как «Закон 286/1998»). Однако в Закон 286/1998 были внесены поправки от 11 июля 2002 г., определяющие ряд существенных и противоречивых изменений, в том числе положение, требующее от всех иммигрантов, претендующих на получение вида на жительство, пройти дактилоскопию (требование, которое сейчас распространяется также и на граждан). Кроме того, срок действия вида на жительство был сокращен с трех до двух лет, с одновременным ужесточением требований по воссоединению семей, в частности, исключением из них детей старше 18 лет, и лишением права на проживание в стране по причине потери работы.

проживание в Европе, и, более того, что экономики европейских стран становятся все более зависимыми от труда иммигрантов. Их отличие в культуре, религии и языке, а также в личных качествах уже преобразуют облик и характер многих стран ЕС, например, Италии и Испании, население которых до недавнего времени было довольно однородным.

Большинство стран-членов ЕС признали, что гражданство является ключевым этапом в процессе интеграции, и приняли меры по облегчению натурализации для рабочих-иммигрантов и их семей. Большое количество французских мусульман получили гражданство за последние десять лет. Аналогичный рост численности граждан-мусульман ожидается в Италии. Поскольку все больше мусульман становятся гражданами, можно прогнозировать рост потребности в соблюдении традиционных прав меньшинств в области образования, языка, средств массовой информации и, в особенности, участия в политической жизни.

Трансформация стран-членов ЕС в мультикультурные общества со множеством религиозных верований создает новые проблемы для существующего правового режима в области защиты меньшинств. Интеграция должна проходить в виде двустороннего процесса, требующего не только адаптации новых групп населения к европейской культурной и социальной среде, но и гарантий равноправного обращения и защиты от дискриминации, а также уважения их различий и идентичности. Возрастающая комплексность политики интеграции пойдет на благо других маргинализированных групп, например синти и цыган, чья культура, язык и история в течение веков оставались недооцененными и не получали должного внимания.<sup>100</sup>

Хотя очевидно, что именно в компетенции самого государства находится определение того факта, какие группы получают признание и в какое время, ЕС следует поощрять страны-члены ЕС к принятию более обширных и всеобъемлющих формулировок понятия «меньшинство», тем самым расширяя сферу прав меньшинств и распространяя эти права на нетрадиционные группы. Это также должно способствовать обозначению минимальных стандартных требований равноправного отношения к этим группам, которые не подпадают под принятые определения. Страны-члены ЕС также должны предпринять шаги по облегчению доступа к получению гражданства для групп неграждан.

---

<sup>100</sup> Например, наследием прошлого законодательства (уже утратившего силу) является запрет на национальные обычаи, одежду и язык цыган/гитанос (*Roma/gitano*), в результате чего язык кало (*Caló*) был почти полностью утрачен.

### 3.3.3. Проблемы прав меньшинств у цыган

Цыганские общины в Германии и Испании получают очень ограниченную поддержку государства в плане защиты и развития их культурной и лингвистической идентичности. В некоторых областях государственная практика фактически препятствовала развитию прав цыган. Факт более негативного отношения к цыганам как форма дискриминации особенно заметен на фоне более благоприятного отношения к некоторым другим группам меньшинств.

Например, несмотря на то, что языки других многочисленных групп меньшинств признаются и могут широко применяться в государственной сфере, язык испанских цыган (кало) в Испании нигде официально не признан и не считается языком, находящимся под охраной государства на основании Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (CRML).<sup>101</sup> Хотя лишь незначительная часть цыган/гитанос считают кало своим родным языком, он играет чрезвычайно важную роль как символ этнического единения. В политическом контексте признание языка является существенным для признания идентичности меньшинства, что составляет основу для признания политических прав всей группы меньшинства.<sup>102</sup> Таким образом, сохранение кало весьма важно для цыганской общины, лидеры которой неоднократно обращались к правительству за помощью в развитии изучения и употребления этого языка.<sup>103</sup> В особенности, принимая во внимание историческое преследование цыганских общин по причине употребления кало помимо прочего,<sup>104</sup> для государства было бы весьма целесообразно признать прежнюю несправедливость и поддержать эти просьбы.

---

<sup>101</sup> Совет Европы, List of Declarations Made with Respect to Treaty no. 148, European Charter for Regional or Minority Languages (список деклараций в отношении Договора № 148, Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств). Полная хронология на 18 мая 2002 г. Испания признала в качестве региональных или языков меньшинств официальные языки, признанные как таковые в законодательстве об автономии страны Басков, Каталонии, Балеарских островов, Галисии, Валенсии и Наварры. Другие языки, охраняемые законодательством об автономии на территориях, где они традиционно употреблялись, также рассматривались как региональные языки или языки меньшинств.

<sup>102</sup> I. Alvarez Dorronsoro, «Интервью с Teresa San Roman: Изменения и преемственность идентичности цыган», Revista Hika 111, <[http://www.hika.net/revista/zenb111/Na\\_a\\_Teresa.html](http://www.hika.net/revista/zenb111/Na_a_Teresa.html)>, (дата посещения 20 августа 2002).

<sup>103</sup> Манифест по вопросу о конституционной базе статута о народности цыган, Толедо, 12 февраля 2001 г., §14, см.: <<http://www.cenfor.com/romipen/manifiesto.htm>>, (дата посещения 20 августа 2002).

<sup>104</sup> См.: A. G. Alfaro, The Great Gypsy Roundup («Великая цыганская облава»), Editorial Presencia Gitana, 1995 г.

По состоянию на август 2002 г. Гессен остается единственной землей в Германии, которая приняла все 35 положений, необходимых для выполнения Части III Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств, несмотря на тот факт, что язык цыган «употребляется в большинстве земель Федеративной Республики Германии».<sup>105</sup> В отношении права употребления цыганского языка при обращении в государственные учреждения, правительство заявило, что поскольку синти и цыгане «воспитываются в двуязычной среде, где употребляется немецкий и цыганский языки и, как правило, владеют обоими языками, то никакой практической потребности для использования цыганского языка в общении с административными учреждениями не было отмечено».<sup>106</sup> Лидеры народности синти и цыган выражают озабоченность по поводу недостаточной защиты, применяемой на практике в отношении цыган.<sup>107</sup>

Как в Германии, так и в Испании преобладающий подход к обучению цыган состоит в использовании компенсационных или «стимулирующих» курсов обучения (см. Раздел 3.1.2).<sup>108</sup> В рамках этой структуры идентичность и культура цыган часто воспринимается учителями как проблема, которую необходимо преодолеть, а не как преимущество, которое следует совершенствовать. Хотя Ассоциация учителей Испании и цыганские НГО неоднократно предлагали включить специализированный курс по истории и культуре испанских этнических групп, а также по взаимодействию культур в университетскую программу по подготовке учителей, психологов, государственных чиновников и социальных работников, эти рекомендации не принимаются во внимание. Некоторая информация такого характера была опубликована и распространялась в ряде земель Германии, однако лидеры синти и цыган информируют о том, что школьная программа и по настоящее время не обеспечивает адекватной информации об истории и культуре этих народностей, а также их массовом уничтожении во времена Холокоста.

Уровень компетенции по большинству проблем образования и культуры остается прерогативой отдельных земель Германии. За исключением Гамбурга, ни в одной из земель Германии в настоящее время не обеспечивается обучение цыган по системе

<sup>105</sup> Отчет, представленный правительством Германии Консультативной комиссии по реализации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, 1999 г., стр. 10-11 (ниже упоминается как «Отчет Германии для РКЗНМ»). Ряд других государства признали Часть II CRML.

<sup>106</sup> Отчет Германии для РКЗНМ, стр. 79.

<sup>107</sup> «Sorge um Sprache: Sinti und Roma fordern Schutz des 'Romanes'» («Озабоченность по поводу языка: синти и цыгане способствуют защите цыганского языка»), Газета «Wiesbadener Tagblatt», 28 июля 2001 г.

<sup>108</sup> J. D. Santiago, выступление, опубликованное в Рабочих документах 43, Дебаты о народности цыган, стр. 69.

средних общеобразовательных школ на основании того, что данное обучение «не востребовано родителями детей синти в Германии».<sup>109</sup> Правительство также заявляло, что большинство синти и цыган<sup>110</sup> выступают против развития письменности на языке цыган, противятся изучению этого языка посторонними лицами нецыганского происхождения, а также не желают организации обучения на этом языке.<sup>111</sup> Однако это заявление основывается не на широкой оценке мнений в общинах синти и цыган по всей Германии, а на взглядах организации, признанной правительством в качестве официального представителя общин синти и цыган.<sup>112</sup>

Как в Германии, так и в Испании цыгане недостаточно представлены в органах государственной администрации и правительственных учреждениях для того, чтобы защищать или содействовать соблюдению прав меньшинств. В обеих странах различные цыганские общины представлены официально одной или несколькими организациями, которые получают большую часть финансирования от правительства. Хотя такой подход и обеспечивает правительству в лице этих организаций готового собеседника и надежного партнера в реализации различных проектов, он не содействует развитию независимых взглядов и критики цыган и становится скорее источником конфликтов, чем сотрудничества между различными цыганскими организациями.<sup>113</sup> В Испании основы национальной политики государства, направленные на улучшение ситуации в отношении цыган, приобрели характер программы социальной

---

<sup>109</sup> Отчет Германии для РКЗНМ, стр. 112.

<sup>110</sup> Отчет Германии для РКЗНМ признает тот факт, что ряд цыганских организаций имеют различные взгляды, «выступают за включение цыганского языка в систему школьного образования и стремятся поддержать меры, аналогичные принимаемым в соседних европейских странах для развития письменности этого языка», однако отмечают, что правительство стремится уважать мнение большинства синти, которые якобы настаивают на «развитии их языка исключительно в рамках своих семей и семейных кланов.» Отчет Германии для РКЗНМ, стр. 96.

<sup>111</sup> Отчет Германии для РКЗНМ, стр. 86.

<sup>112</sup> Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств отмечал по поводу НГО, финансируемых государством (в Испании), что их представители «не смогут обеспечить абсолютно непредвзятые консультации», когда это вероятнее всего повлияет на их собственное финансирование. Отчет Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств в отношении ситуации с народностями цыган и синти в зоне ОБСЕ, 2001 г., стр. 145.

<sup>113</sup> Одновременно с этим недостаточное единство среди цыганских организаций часто рассматривается как основная причина ограниченного успеха в попытках государства улучшить их ситуацию. См., напр.: Промежуточный отчет «Государство и цыгане» об исследовательском проекте в области политики Европейского центра миграции, Берлин, ноябрь 2001 г. В файле с EUMACSTR.

помощи, а не стратегического плана по защите и развитию прав и идентичности цыганского меньшинства.

Правительства должны развивать более комплексные механизмы с целью обеспечить равные возможности для синти и цыган наряду с другими признанными группами меньшинств, включая право развивать и изучать свой язык. Они также должны разработать более продуманные механизмы, которые бы обеспечили цыганам возможность в полной мере участвовать в общественной жизни, в том числе путем активного участия в разработке политики и программ, а также в руководстве процессом реализации и оценки данной политики и программ.

### 3.3.4. Проблемы прав меньшинств у мусульман

По определению мусульмане по большей части не входят в рамки существующих режимов защиты прав меньшинств, существующих во Франции, Италии и Великобритании (см. Раздел 3.3.1). Учреждения большинства, даже если они формально занимают нейтральную или светскую позицию, часто косвенно (а иногда и в открытой форме) поддерживают культуру и религию большинства. Например, Рождество и Пасха считаются государственными праздниками. Религиозные символы и ритуалы часто используются во время официальных государственных церемоний. В школьных программах содержится информация о христианских традициях и истории (даже если эти школы посещает небольшое количество христиан или они вовсе отсутствуют).<sup>114</sup> И все же все правительства трех стран формально признают ценность мультикультурализма и разнообразия, а также предпринимают попытки обратиться к религиозным и культурным потребностям мусульманских общин в контексте существующих законодательных и институциональных рамок.

Существуют значительные различия в отношении, которое проявляют все три государства к различным верованиям. Церковь Англии является государственной церковью<sup>115</sup>. В Италии взаимоотношения между государством и религией большинства регулируются конкордатом (римско-католическое вероисповедание).<sup>116</sup> Во Франции

---

<sup>114</sup> В Италии и Великобритании государственные школы обязаны обеспечить религиозное образование для всех учеников, включая ежедневную коллективную христианскую молитву, хотя родители имеют право забирать из школы своих детей.

<sup>115</sup> Церковь Шотландии является государственной церковью. Ни в Уэльсе ни в Северной Ирландии государственной церкви не имеется.

<sup>116</sup> Конкордат был ратифицирован Законом 121/25 в марте 1985 г. Ратификация и исполнение соглашения с дополнительным протоколом состоялись с его подписанием в Риме 18 февраля 1984 г. с поправками к лютеранскому конкордату от 11 февраля 1929 г. между Итальянской Республикой и Святейшим Престолом.



и Италии только религии, представляемые официально признанными церковью, имеют определенные преимущества, закрепленные в законодательном порядке (например, освобождение от уплаты налогов на здания религиозного назначения)<sup>117</sup>. Это влечет за собой неравенство в обращении с различными формами отправления религиозных культов.<sup>118</sup> Ни в одной из стран мусульманам не удалось заключить соглашения с государством, в результате чего реализация их религиозных прав на практике ограничена.

Для устранения этого неравенства государственные власти обратились к представителям мусульман во Франции и Италии с просьбой назначить одного представителя для облегчения ведения переговоров по поводу государственного соглашения. Однако этот процесс оказался довольно трудным. В Италии, например, вероятнее всего назначение одной организации в качестве «представителя» может привести к отчуждению остальных. На этом основании государство сделало вывод, что время заключения соглашения еще не наступило. Во Франции несколько мусульманских организаций участвовали в процессе консультаций, по итогам которых был разработан проект соглашения о принципах выборов органов представителей. Однако другие группы в этом процессе не участвовали и лидеры ряда объединений чувствуют себя оставленными в стороне.

Пока не будут заключены такие соглашения, мусульмане, проживающие во Франции и Италии, не получают юридически гарантированного доступа к основным религиозным правам. Однако представители ряда местных органов предпринимали шаги по удовлетворению потребностей мусульманских общин, действуя самостоятельно и иногда вопреки сопротивлению своего электората. Как во Франции, так и в Италии местные общины часто выступали против строительства исламских храмов.

По наиболее важным направлениям существующие рамки отношений с религиозными сообществами меньшинств недостаточно приспособлены к повседневным реалиям и запросам обширных и разнообразных групп мусульманского населения. Это не удивительно, поскольку первоначально они развивались в условиях, совершенно отличных от существующих в настоящее время, в ответ на потребности коренных религиозных сообществ. Некоторые мусульмане (и немусульмане) критиковали

---

<sup>117</sup> Лютеранский и реформатский протестантизм, иудаизм и католицизм являются юридически признанными формами религиозных вероисповеданий на основании Закона Комба от 1905 г.

<sup>118</sup> Например в Италии группы, не подписавшие государственное соглашение, не могут получить квоты на удержание индивидуальных подоходных налогов в своей общине с целью вычитать пожертвования в общину из суммы налогов, направлять учителей в государственных школы для религиозного обучения, воздерживаться от работы в дни религиозных праздников на законных основаниях и т.д.

государственный подход как «постколониальный,» имеющий своей целью скорее контролировать мусульманские общины, а не облегчить их участие. Государства обязаны пересмотреть основы, регулирующие общественную жизнь, с целью определить ту степень, в которой они обеспечивают потребности и интересы групп религиозных меньшинств. По возможности, в эти структуры необходимо внести изменения, чтобы они более точно отражали современные реалии.

Разнообразие мусульманских общин во Франции, Италии и Великобритании означает, что в них не существует единого «языка меньшинств». Поэтому требования употребления языка меньшинств и образования на языке меньшинств являются неприемлемыми для мусульманского сообщества в целом, хотя и могут быть пригодны для конкретных языковых групп. Несмотря на то, что мусульманские сообщества во Франции и Великобритании признают потребность изучать язык большинства, они также уделяют важное место изучению арабского языка в той степени, в которой школы содействуют информированности в отношении ислама и вклада мусульман в равноправное положение с другими верованиями. Британские мусульмане подчеркивали важность ознакомления учителей государственных школ с основами знаний ислама, что позволит им действовать более эффективно в условиях сосуществования различных религий. Признание религиозной идентичности учащихся-мусульман и работа с мусульманскими общинами может сыграть важную роль в развитии наиболее современных методов, позволяющих повысить уровень преподавания в школах.

В настоящий момент большинство видов обучения на арабском языке и обучение исламу происходит либо дома, либо в мечетях после обязательных занятий в школе. Имея в своем распоряжении ограниченное время и ресурсы, мечети часто в состоянии передать лишь основы знаний арабского языка и ислама. Поэтому чем моложе поколение мусульман, тем меньше у них возможностей полностью посвятить себя своей религии и получить необходимые знания по истории и традициям. Без необходимого уровня образования и знаний молодые мусульмане будут недостаточно подготовлены к дискуссиям и диалогу с организациями, которые отстаивают иные и, возможно, более радикальные толкования ислама.

Обучение арабскому языку в контексте преподавания на современном языке в государственных школах создало бы возможность развивать интересы и навыки учеников-мусульман и родителей, а также создать возможность включить в программу сведения об арабоязычных общинах и культурах. Там, где имеется такая потребность, школам следует рассмотреть возможность предложения об изучении арабского языка наряду с современными европейскими языками.

Как отмечено выше, информированность общественности о традициях и истории ислама крайне низкая и нетерпимость в отношении мусульман представляет собой серьезную проблему, которая еще более усиливается с использованием в большинстве средств массовой информации излишне упрощенных и стереотипных

представлений об исламе. Реакция мусульман на такие стереотипы является по-видимому ограниченной. Регулирующие органы средств информации могли бы предоставить полезную информацию для общественности о механизме подачи жалоб для мусульманских общин. Правительства и руководство средств массовой информации также должны рассматривать возможность реализации вспомогательных проектов, чтобы содействовать более активному участию мусульман в деятельности организаций средств массовой информации. Там, где такие проекты достигли заметного успеха, необходимо приложить согласованные усилия для идентификации и развития примеров из положительной практики.

## 4. ВАЖНОСТЬ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ

*«Лишь немногие могут творить политику, но судить о ней могут все».*<sup>119</sup>

### 4.1. Мониторинг международных организаций

Этот вид деятельности прочно укоренился как принцип международного права, которое утверждает незыблемость определенных фундаментальных прав и свобод человека. Механизмы мониторинга были созданы для того, чтобы стороны, подписавшиеся под международными договорами и конвенциями о правах человека соблюдали эти принципы на практике. За последнее десятилетие ЕС также провозгласил уважение прав человека как коренное положение своей политики. ЕС включило положения о правах человека в торговые соглашения между другими странами и, естественно, это потребовало от стран-кандидатов продемонстрировать уважение к правам человека и меньшинств как условие членства в этой организации.

Одновременно с этим, многие страны-члены ЕС не были восприимчивы к критике или мониторингу, проводимому международными органами, и некоторые из них отстали по срокам предоставления отчетности международным органам о положении в области прав человека. В рамках своей деятельности ЕС еще не уделил достаточно внимания четкому обозначению требований в области прав человека и не создал надежных механизмов для международного мониторинга соответствия стран-членов

---

<sup>119</sup> Перикл Афинский, ок. 430 В. до н.э., цитируется по: К. R. Popper, *The Open Society and its Enemies, Volume I («Открытое общество и его враги, Том I»)* Лондон: Routledge, 1945 г., стр. 7.

ЕС требованиям в области прав человека.<sup>120</sup> Существующие механизмы мониторинга в значительной степени зависят от сотрудничества стран-членов ЕС, а также нуждаются в поддержке и укреплении.<sup>121</sup>

Некоторые страны-члены ЕС заняли оборонительную позицию в реакции на критику положения дел в области прав человека со стороны международных органов мониторинга. Например, Греция отреагировала на отчет Европейской комиссии против расизма и дискриминации (ЕКПРД) 2000 г., заявив, что:

Текст изобилует обобщениями и выводами, однако в большинстве своем они не подкреплены никакими фактами. В прочих случаях очевидно, что данные выводы основываются на отдельных инцидентах, которые неуместно (и несправедливо) воспринимаются как норма, а не как исключение. Фактически они означают лишь отклонения от естественного порядка вещей.<sup>122</sup>

Правительство Германии заявило, что выводы ЕКПРД о проблемах расизма были «излишне обобщенными и не отражающими фактического положения дел в Германии»,<sup>123</sup> и расценило критические заявления о том, что меры по содействию интеграции в стране были недостаточными как «недопустимые».<sup>124</sup> Правительство Франции выразило неудовлетворение очевидным сомнением, которое ЕКПРД выразило в отношении «французской республиканской модели, [...] которая берет свое начало от традиций законодательства двухсотлетней давности», и исключила «любой

---

<sup>120</sup> Для всесторонней дискуссии о недостатке механизмов мониторинга соблюдения прав человека в ЕС, см.: P. Alston и J.H.H. Weiler, «An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights», («Более тесный союз» нуждается в политике прав человека: Европейский Союз и Права Человека) в Алстоне (изд.), ЕС и права человека, Oxford University Press, 1999 г.

<sup>121</sup> Европейский центр мониторинга расизма и ксенофобии ЕС (EUMC) был создан в 1997 г. с целью мониторинга отношения общественности и средств массовой информации к расовым и этническим меньшинствам в странах-членах ЕС. Он подготовил ряд полезных отчетов по широкому кругу тем. Однако организации, на которые EUMC ссылается как на источник информации, зачастую финансируются правительствами стран-членов ЕС. Страны ЕС также обязаны предварительно одобрить ежегодные отчеты EUMC перед их публикацией. Данные факторы безусловно негативно влияют на независимость EUMC и его возможности по публикации критики.

<sup>122</sup> Наблюдения, представленные официальными органами Греции в отношении отчета ЕКПРД по Греции, 2001 г., стр. 24.

<sup>123</sup> Наблюдения, представленные официальными органами Германии в отношении Второго отчета ЕКПРД по Германии, 2001 г., стр. 27.

<sup>124</sup> Подход ЕКПРД по отдельным странам: Второй отчет по Германии, 2001 г., стр. 27.

‘пересмотр’ эгалитарного подхода, на основе которого была основана наша республика».<sup>125</sup>

Датский центр по правам человека отмечает, что критика со стороны международных органов в адрес растущего расизма и ксенофобии в Дании «была немедленно почти в унисон отвергнута политиками и прессой», а также подчеркивает тот факт, что:

Поддавающее большинство политиков и пресса никогда не задумались над этой мыслью, и вместо этого обрушились на ее авторов – группу зарубежных обозревателей. Вместо того, чтобы обсудить ее содержание, критика была отвергнута как ненаучная и нечистоплотная. Тем самым они уклонились от необходимости критически оценить проблему того, насколько существующее в Дании отношение к беженцам и иммигрантам, приведенное в отчете, отражает реалии датского общества.<sup>126</sup>

Страны-кандидаты в члены ЕС в равной степени проявили чувствительность к критике извне. После опубликования Отчетов ЕС за 2001 г. бывший премьер-министр Венгрии Виктор Орбан отметил, что Венгрия «должна набраться терпения и молча страдать, [в то время как] другие дают оценку ее деятельности в отчетах, если она хочет вступить в ЕС. Мы не составляем отчетов по странам и поэтому нам не вполне понятно, почему другие испытывают такую непреодолимую жажду составлять отчеты о нас».<sup>127</sup> ЕС должно четко дать понять странам, стремящимся в ЕС, что оценка ключевых прав человека и меньшинств будет продолжаться и после вступления стран в Евросоюз. Лучшим способом донести серьезность этой информации до стран-кандидатов будет начало работы по истинной и тщательной оценке в самих странах ЕС.

Международные органы мониторинга, включая ЕС, должны безусловно стремиться предоставить взвешенную критику, подкрепленную информацией, с помощью которой правительства могут оказать содействие путем сбора и предоставления всеобъемлющих сведений об их попытках выполнить обязательства в области прав человека. Однако защитная реакция на критику выдает недостаточное стремление к проведению мониторинга как средству самосовершенствования. Это свидетельствует о нежелании признать, что соблюдение норм в области прав человека является не неким состоянием, которого страны достигли полностью и окончательно, но

---

<sup>125</sup> Наблюдения, представленные официальными органами Франции, в отношении Отчета ЕКПРД по Франции, 2001 г., стр. 24

<sup>126</sup> Датский центр по правам человека, «Human Rights in Denmark, Status 2001» (*«Права человека в Дании по состоянию на 2001 г.»*), стр. 10.

<sup>127</sup> Новости радио Свободная Европа/Радио Свобода, Том 5, № 217, часть II, 15 ноября 2001 г.

целью, к которой они должны постоянно стремиться. Пятнадцать стран, входящих в настоящее время в ЕС, облечены властью принимать решения о будущем составе и форме Европейского Союза и несут особую ответственность – они обязаны явиться примером того, как следует принимать и конструктивно использовать критику в свой адрес.

## 4.2. Мониторинг правительства

Оценка роли и важности мониторинга также проявляется в той степени, в которой правительства выражают желание изучить свою собственную деятельность. Мониторинг обеспечивает информацию, крайне важную для наиболее эффективного предоставления товаров и оказания услуг в государственной сфере. Поскольку мониторинг предоставляет государственным официальным лицам информацию о некоторых направлениях, по которым эти услуги не достигают определенных групп населения, он может также рассматриваться как важный инструмент для предупреждения конфликтов.

В отношении проблемы защиты меньшинств в частности, мониторинг является лучшим способом убедиться, что политика, проводимая представителями государственных служб, не влечет за собой косвенной дискриминации а также то, что они предоставляют равноценные услуги для всех. Без мониторинга было бы весьма трудно выявить косвенные, зачастую непреднамеренные, способы, которыми общины ставятся в неблагоприятное положение в результате проводимой политики, а также видеть, насколько успешна политика, направленная на снижение неравенства. С целью проведения эффективного мониторинга, правительства обязаны идентифицировать различные общины, в отношении которых будет обеспечена защита в рамках законодательства, на благо которых будут работать соответствующие учреждения и которых будут достигать услуги, оказываемые государством.

Правительство может играть критическую роль в поддержке местных и региональных правительственных структур, не достигших успеха в оказании услуг общинам меньшинств, включая предоставление практических рекомендаций для улучшения их деятельности. Схема «маяковых советов» по оказанию услуг мониторинга в Великобритании может выступать в качестве модели, которой воспользуются в других странах-членах, а также структурах ЕС. Схема обозначает центры превосходства среди местных самоуправлений, действующих наиболее успешно в различных областях оказания услуг. Советы, которым будет присвоен статус «маяковых», получают гранты в поддержку рпспространения надлежащей практики среди других местных органов самоуправления. Данная техника может использоваться для идентификации той степени, в которой различные религиозные, языковые, этнические и другие общины получают реальную поддержку от государства.

### 4.3. Гражданское общество

Естественно, что стремление и способности правительств к самокритике неизбежно будут в значительной степени ограничены. Следует ожидать, что правительства будут стремиться к наиболее оптимальной оценке их собственной работы. Существенный критический взгляд на эту деятельность может обеспечить мнение тех, на кого рассчитаны эти блага и мероприятия по защите. При этом следует предпринимать шаги по формированию позитивного восприятия критики и исключить проявление негативных последствий.

И все же усилия гражданского общества по обеспечению конструктивной критики ограничены вследствие недостатка возможностей, финансирования или нетерпимости окружения. Деятельность правительства может стать более ограниченной и менее активно реагирующей на социальные проблемы. Таким образом, в интересах общества необходимо иметь правительство, которое не только приветствует критику, но и поддерживает развитие способностей организаций гражданского общества четко обозначить и предложить конструктивный анализ. Возможно, это отчасти справедливо в отношении политики, влияющей на группы меньшинств, которые в некоторых случаях испытывают неблагоприятные возможности для получения образования и обучения.

Мониторинг политики правительства в области прав человека и меньшинств организациями гражданского общества предоставляет и другие преимущества. Во-первых, он имеет потенциал для роста информированности более широкой аудитории о задачах деятельности правительства и его инициатив. Это важно, поскольку недостаточная государственная поддержка часто является критическим препятствием для достижения успеха многих принятых ранее программ по защите прав меньшинств (см. Раздел 2). Однако в более широком аспекте мониторинг стимулирует активное и заинтересованное отношение части гражданского общества, а именно, «культуру критики», которая побуждает членов общества, включая меньшинства, к более активной деятельности по формированию и взятию на себя ответственности за законодательство, деятельность учреждений и политику, которые пойдут им на благо. Возможность для каждого человека в полной мере воспользоваться своим правом формулировать и выступать с критическими замечаниями, в особенности в адрес политики правительства, является высшим критерием открытого общества.

## 5. РЕКОМЕНДАЦИИ

Рекомендации, относящиеся к отдельным странам, включены в отчеты стран. Ниже упоминаются лишь общие рекомендации и рекомендации для ЕС.

### *Странам-кандидатам и членам ЕС*

- Там, где данная политика отсутствует, предусмотреть развитие и принятие специальной правительственной программы (или программ), направленной на решение проблемы групп уязвимых меньшинств.
- Проводить регулярный обзор содержания существующих программ защиты меньшинств или интеграции в сотрудничестве с представителями меньшинств. Обеспечить их всесторонний подход и в максимальной степени отражать потребности в развитии и интересы меньшинств.
- Основывать пересмотр программ на углубленных исследованиях ситуации меньшинств. Там, где такой информации недостаточно, развивать необходимые механизмы для сбора данных сообразно требованиям законодательства о неразглашении информации частного характера.
- Пересмотреть законодательство на предмет его полного соответствия требованиям директив о расовом равноправии и занятости.
- В максимально возможной степени предусмотреть в законодательном порядке включение в круг служебных обязанностей государственных властей устранение любого рода незаконной дискриминации сообразно их функциям, а также содействовать обеспечению равных возможностей и благоприятных отношений между представителями различных этнических групп, культур, языков и религиозных верований.
- Предпринимать шаги по распространению информации о целях и задачах в области защиты меньшинств и программ интеграции среди широких слоев общественности, подчеркивая приверженность общим ценностям ЕС.
- Обеспечить четко выраженную политическую поддержку программ защиты меньшинств путем надления центральных координационных органов достаточными полномочиями, а также человеческими и финансовыми ресурсами с целью эффективной координации их реализации.
- Обеспечить специализированное обучение по программным целям для официальных лиц на местном и региональном уровне, осуществляющих надзор за реализацией политики правительства в отношении меньшинств. Данное обучение должно подчеркивать позитивную обязанность государственных официальных лиц с целью гарантировать равный доступ к предоставлению качественных услуг.



- Пересмотреть систему, регулирующую деятельность религиозных общин с целью определения степени, в которой они служат потребностям и интересам групп религиозных меньшинств. По возможности вносить поправки в данные структуры с целью обеспечить их более полное соответствие современным реалиям.
- Предпринимать шаги по облегчению доступа к получению гражданства для населения неграждан. Способствовать пониманию интеграции как двустороннего процесса.
- Развивать и отдавать предпочтение проектам с привлечением представителей меньшинств, выступающих в роли активных участников с возможностью принятия решений, а не пассивных получателей помощи от правительства.
- Оказывать поддержку усилиям, способствующим развитию благоприятных отношений между правоприменяющими органами и общинами меньшинств, как способу устранения взаимного недоверия и подозрительности.
- Оказывать поддержку деятельности, направленной на создание дополнительных возможностей по стимуляции хорошо обоснованной, удачно сформулированной и конструктивной критики в адрес политики правительства. Обеспечивать открытость в отношении критики, высказываемой межправительственными органами, а также независимыми неправительственными наблюдателями, как стимула улучшения эффективности и действенности работы правительства.

### *Европейскому Союзу*

- Подчеркнуть, что уважение и защита меньшинств являются ключевой ценностью, присущей Союзу, а также постоянным обязательством для членов ЕС, выражаемых в том числе принятием в этой связи четких законодательных положений на уровне европейских институций.
- Подчеркнуть, что всесторонний подход к защите меньшинств, включающий предотвращение дискриминации и прогресс в обеспечении прав меньшинств, является существенным компонентом постоянных обязательств для членов ЕС.
- Обеспечить полное соблюдение всеми странами-членами ЕС директив о расовом равноправии и занятости. Рассматривать возможность дальнейшего распространения положений Директивы о расовом равноправии на проблемы дискриминации религиозных меньшинств и поддерживать разработку новых директив как необходимого инструмента в обеспечении основных прав человека для групп населения, в отношении которых по ряду причин не было достигнуто согласованного признания.

- Стимулировать диалог между странами-членами ЕС по пути к развитию общего понимания таких терминов, как «меньшинства», «защита меньшинств» и «интеграция». Поощрять формулировки, которые являются всеобъемлющими и охватывающими наиболее широкий круг понятий. Четко обозначить минимальные нормы, гарантирующие равное обращение для групп, на которых не распространяется действие принятых определений.
- Оказывать поддержку странам в развитии действенной государственной политики на основе всестороннего подхода к защите меньшинств. Создать позитивную обязанность устранить все формы дискриминации в оказании услуг и содействовать равенству возможностей и установлению добрых отношений между людьми различных рас, этнических групп и вероисповеданий.
- Укреплять и оказывать поддержку механизмам на уровне ЕС для идентификации и распространения положительной практики в реализации политики в области защиты меньшинств.
- Выделить ресурсы для развития надлежащей методологии с целью сбора данных на основе этнической и религиозной принадлежности, обеспечивая неприкосновенность личности и неразглашение информации частного характера. Побуждать страны-члены ЕС использовать эти методы для проведения всесторонних исследований ситуации, существующей в отношении представителей населения из числа уязвимых меньшинств.
- Усилить существующие механизмы мониторинга, такие как Европейский центр мониторинга расизма и ксенофобии (EUMC) и формирующаяся «Сеть экспертов по правам человека», а также развивать новые механизмы, обеспечивающие постоянное внимание к попыткам гарантировать уважение к правам человека во всех их проявлениях.
- Обеспечить содействие процессу создания новых возможностей для организаций меньшинств, что определит их активную роль в мониторинге деятельности политики, направленной на их благо.
- Противодействовать росту враждебных настроений по отношению к меньшинствам путем открытого и решительного осуждения проявлений расизма со стороны политиков стран-членов ЕС и развития механизмов, поощряющих проведение дискуссий в обществе, включая поддержку программ развития участия меньшинств в организациях средств массовой информации.
- Пересмотреть процедуры, применимые к НГО для подачи заявок на предоставление средств по программе PHARE и из других фондов с целью максимального их упрощения и открытости. Проводить обучение и

оказывать поддержку потенциальным участникам конкурсов в отдельных странах.

- Повысить качество и количество информации, доступной для общественности, по выделению и использованию финансирования ЕС в поддержку программ по защите меньшинств.



# Защита меньшинств в Латвии

*Оценка Государственной программы  
«Интеграция общества в Латвии»*

# Содержание

1. Резюме .....	79
2. Государственная программа– Предыстория .....	83
2.1. Предыстория существующей программы .....	83
2.2. Программа – Процесс .....	84
2.3. Программа – Содержание .....	88
2.4. Программа – управление/реализация/оценка .....	91
2.5. Программа и общественность .....	98
2.6. Программа и ЕС .....	100
3. Государственная программа – Реализация .....	103
3.1. Цели программы .....	103
3.2. Государственная программа и дискриминация .....	103
3.2.1. Образование .....	106
3.2.2. Занятость .....	116
3.2.3. Жилье и другие товары и услуги .....	121
3.2.4. Здоровоохранение и другие формы социальной защиты .....	121
3.2.5. Система уголовного судопроизводства .....	121
3.3. Защита от расово мотивированного насилия .....	122
3.4. Защита прав меньшинств .....	123
3.4.1. Образование .....	124
3.4.2. Язык .....	128
3.4.3. Участие в общественной жизни .....	131
3.4.4. Средства массовой информации .....	141
3.4.5. Культура .....	143
4. Оценка программы .....	146
5. Рекомендации .....	149

## 1. РЕЗЮМЕ

Принятие Государственной программы «Интеграция общества в Латвии» (далее «Программа интеграции»)<sup>1</sup> в феврале 2001 г. само по себе явилось достижением, так как она появилась в результате широкого обсуждения в обществе вопросов интеграции и будущей этнополитики страны. Цель программы – активизировать процессы интеграции всего латвийского общества. Поэтому, хотя она и затрагивает ряд аспектов интеграции меньшинств и декларирует необходимость защиты прав меньшинств, программа не обращается к вопросам дискриминации и предлагает лишь несколько мер, способствующих сохранению и развитию идентичности меньшинств.<sup>2</sup>

Поскольку механизмы реализации и финансирования программы были созданы лишь недавно, большинство проводимых в настоящее время мероприятий были инициированы различными структурами до принятия Программы интеграции. Однако уже сейчас ясно, что недостаток координации работы различных органов и отсутствие ясно сформулированной стратегии реализации могут помешать успешной

---

<sup>1</sup> Valsts programma «*Sabiedrības integrācija Latvijā*» (Государственная программа «*Интеграция общества в Латвии*») Рига, февраль 2001, <[www.np.gov.lv](http://www.np.gov.lv)> (дата посещения 23 августа 2002); (на латышском и английском языках). Все цитаты из Программы интеграции взяты из официального английского перевода.

<sup>2</sup> В Программе интеграции часто упоминается термин «меньшинство» (не получивший официального определения в Латвии), а также «нелатыши». В данном отчете термин «меньшинство» будет применяться в отношении тех, кто не являются этническими латышами. По данным на 1 июля 2002 г. этнические латыши составляли 58,3% от всего населения в 2,3 миллиона человек. Русские составляли 29,1%, белорусы – 4,0%, украинцы – 2,6%, поляки – 2,5%, литовцы – 1,4%, евреи – 0,4%, эстонцы – 0,1%, и другие национальности – 1,6%. 76% жителей были гражданами Латвии, 22% – «негражданами» (лицами без гражданства), и 1% гражданами других государств. Данные Управления по делам гражданства и миграции <<http://www.np.gov.lv/fakti/index.htm>> (дата посещения 23 августа 2002). Термин «меньшинство» или «нелатыш по национальности» не совпадает с термином «русскоязычное население», поскольку 36% всех жителей страны в возрасте 7 лет и старше, включая 3% этнических латышей, считают русский своим родным языком. Центральное статистическое управление, Предварительные результаты переписи населения 2000 года, *Statistikas biļetens* (Статистический бюллетень), Рига, 2001 г., стр. 40-41.

реализации программы, если не принимать мер по решению этих проблем. Более того, реализация Программы интеграции часто не была прозрачной. Успех реализации во многом будет зависеть также от административной способности Фонда интеграции общества (ФИО)<sup>3</sup> взять на себя ответственность за управление средствами, выделяемыми ЕС; а также от увеличения финансирования со стороны государства. Необходимо также более эффективное участие меньшинств в процессе реализации программы.

В настоящее время разрабатывается система мониторинга, на базе которой будут определяться новые приоритеты Программы интеграции. Необходимо приложить больше усилий для продолжения дискуссий в обществе, чтобы достичь большего консенсуса в вопросах политики по делам меньшинств. Наконец, необходимо дальнейшее совершенствование законодательства, гарантирующего защиту прав меньшинств – включая и защиту от дискриминации.

### *Предыстория программы*

Программа интеграции была принята в феврале 2001 г. по инициативе ряда организаций гражданского общества и Управления натурализации, после трехлетнего процесса разработки и утверждения. Хотя в ее основе лежит вызвавшая широкие дискуссии и переработанная Концепция государственной программы (декабрь 1999 года), в создании которой участвовали и представители меньшинств, прямое участие меньшинств в качестве авторов этих документов было небольшим.

Хотя Программа интеграции стала первой всесторонней государственной программой такого рода, ей предшествовал ряд проектов, также направленных на поддержку интеграции. Большинство из последних, финансируемых главным образом из иностранных источников (при небольшом вкладе государства), были включены в Программу интеграции.<sup>4</sup> Помимо этих ранних «Проектов А» в данном документе перечисляются проекты, реализация которых начнется сразу же по предоставлении финансирования («Проекты Б»), а также возможные проекты в будущем («Проекты С»).

### *Управление*

Департамент интеграции общества (ДИО) при Министерстве юстиции и ФИО являются основными механизмами реализации Программы интеграции и управления ее финансированием. Однако поскольку эти две структуры начали функционировать лишь недавно, было бы преждевременно делать выводы об эффективности их работы. Тем не менее, недостаточная координация работы различных органов и отсутствие четкой стратегии реализации могут осложнить эффективное выполнение

---

<sup>3</sup> Это основная организация, отвечающая за финансирование из государственного бюджета и других источников для реализации проектов в рамках Программы интеграции.

<sup>4</sup> Конкретно они включают деятельность государственных структур, таких как Государственная программа овладения латышским языком (ГПОЛЯ), Управление натурализации, министерства и негосударственные организации, такие как, например, Фонд Сороса – Латвия (ФСЛ).



программы. Участие представителей меньшинств в реализации программы было небольшим, хотя недавно были предприняты усилия по привлечению к участию негосударственных организаций (НГО) меньшинств и гражданского общества.

Большинство из реализованных на сегодняшний день проектов были инициированы до принятия Программы интеграции. Однако в последнее время ФИО предпринимал усилия стимулировать активное участие со стороны организаций гражданского общества и местных самоуправлений, выделяя на проекты финансирование из госбюджета и организуя обучение для потенциальных участников конкурсов, в том числе представителей НГО. Процесс утверждения первой группы проектов в ноябре 2001 г. не был открытым и происходил без привлечения экспертных комиссий ФИО; это вызвало резкую критику со стороны организаций гражданского общества за отсутствие прозрачности, а также за очень ограниченные возможности участия для НГО. К августу 2002 г. ФИО объявил два открытых конкурса на выдвижение проектов под государственное финансирование. Несмотря на то, что эти конкурсы были организованы в соответствии с недавно принятыми ФИО принципами организации конкурсов, на проекты были выделены относительно небольшие средства. Был также объявлен конкурс на реализацию пилотных проектов, финансируемых PHARE Европейского Союза.

Программа интеграции включает в себя небольшое число проектов, предложенных НГО меньшинств, и немногие проекты НГО меньшинств получили финансирование из ФИО к лету 2002 года. Меньшинства также недостаточно представлены в Совете ФИО – органе, принимающем решения.<sup>5</sup>

В перспективе необходимо будет координировать мониторинг, осуществляемый различными организациями. ДИО приступил к разработке системы общего мониторинга и оценки, целью которой является ежегодный пересмотр приоритетов Программы. Однако приоритеты на 2003 г. необходимо будет пересмотреть еще до того, как данная система будет разработана. Эффективность проектов в плане их влияния на интеграцию, финансируемых ФИО, также не будет оцениваться до 2004 г.

### *Поддержка ЕС*

В своих Ежегодных отчетах Европейская Комиссия рекомендует предпринимать действия, способствующие интеграции меньшинств, и положительно оценивает любые положительные перемены в этой области, включая принятие Программы интеграции.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Совет ФИО состоит из представителя президента страны, пяти министров, пяти представителей самоуправлений и пяти представителей НГО, двое из которых представляют НГО меньшинств.

<sup>6</sup> Комиссия Европейских сообществ, 2001 *Regular Report on Latvia's Progress Towards Accession (Ежегодный отчет о прогрессе Латвии на пути к вступлению, 2001 г. – далее Ежегодный отчет 2001)*, Брюссель, 13 ноября 2001, стр. 24.

Начиная с 1996 г. ЕС через программу PHARE неуклонно поддерживал усилия по содействию интеграции, выделяя значительные средства на обучение латышскому языку и поддерживая деятельность Государственной программы овладения латышским языком (ГПОЛЯ) и Управления натурализации, в соответствии с приоритетами, установленными для Латвии в «Партнерстве при вступлении» (1999).<sup>7</sup> Одновременно ЕС рекомендовал правительству страны выделять больше средств на обучение латышскому языку.<sup>8</sup>

ЕС не связывал возможное влияние Программы интеграции с защитой прав меньшинств, скорее рассматривая ее как инструмент, способствующий главным образом интеграции неграждан. В то же время ЕС привлек внимание к определенным проблемам при переходе школ меньшинств на билингвальное образование в рамках реформы образования, не оценивая, однако, уровень поддержки обществом этой противоречивой реформы.<sup>9</sup> Европейский Союз не проводил отдельной оценки ГПОЛЯ и расходов PHARE.

В последнее время поддержка PHARE была направлена на укрепление ФИО как органа, который в перспективе будет осуществлять реализацию проектов национальной программы PHARE и программы ACCESS, и на финансирование пилотных проектов, администрируемых ФИО.

### *Содержание и реализация*

Программа интеграции затрагивает следующие аспекты интеграции: гражданское участие и политическая интеграция; социальная и региональная интеграция; образование, язык и культура; информация. Программа стремится поднять вопросы, касающиеся общества в целом, чтобы «сформировать демократическое, сплоченное гражданское общество на базе общих ценностей».<sup>10</sup> Важным аргументом для разработки Программы была необходимость укреплять сплоченность всего общества, так как в стране проживает большое количество переселенцев советской эпохи, многие из которых слабо владеют латышским языком и отчуждены от государства и латышской культуры.<sup>11</sup>

Хотя Программа затрагивает несколько аспектов интеграции меньшинств, таких как содействие процессу натурализации, билингвальное образование, обучение латышскому языку и поддержка культуры меньшинств, в ней не затрагиваются вопросы дискриминации по отношению к группам меньшинств.

---

<sup>7</sup> *DG Enlargement Latvia: 1999 Accession Partnership (Латвия: 1999 Партнерство при вступлении)* <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/ap\\_02\\_00/en/ap\\_lv\\_99.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/ap_02_00/en/ap_lv_99.pdf)> (дата посещения 26 сентября 2002).

<sup>8</sup> *Ежегодный отчет 2001*, стр. 25.

<sup>9</sup> *Там же*.

<sup>10</sup> Программа интеграции, стр. 8.

<sup>11</sup> Там же, стр. 8-13.

В то же время, хотя защита и поддержка прав меньшинств не является ее первоочередной задачей, Программа признает право меньшинств на сохранение и развитие своей идентичности, как и необходимость защищать права меньшинств. Поэтому исследование вопроса, в какой степени Программа интеграции способствовала участию меньшинств, предотвращению дискриминации, а также сохранению и развитию идентичности меньшинств, является обоснованным.

Хотя Программа интеграции способствовала расширению диалога в обществе по вопросам этнополитики и мероприятиям по стимулированию общественной интеграции на местном уровне, в гражданском обществе не было достигнуто широкого консенсуса по содержанию Программы. Основным препятствием для этого послужило то, что она базируется на действующих законодательных основах и политике правительства, подвергающихся критике со стороны многих представителей меньшинств, особенно – в сфере образования. Программа интеграции, как и политика правительства в целом, не уделяет достаточного внимания тому, что вызывает озабоченность представителей гражданского общества и меньшинств в сфере прав меньшинств, как, например, необходимости увеличить доступ к образованию и электронным средствам информации на родном языке, оказанию большей поддержки языкам меньшинств, потребности в диалоге между меньшинствами и государством, а также эффективному участию меньшинств в общественной жизни.

Учитывая то, что в стране нет всеобъемлющей правовой базы для предотвращения дискриминации, равно как и для защиты и поддержки прав меньшинств, отсутствие ссылок на международные стандарты и документы по правам человека в Программе интеграции является пробелом, который в будущем должен быть предотвращен.

## **2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА – ПРЕДЫСТОРИЯ**

### **2.1. Предыстория существующей программы**

Государственная программа «Интеграция общества в Латвии» (далее – «Программа интеграции»)<sup>12</sup>, принятая в феврале 2001 г., является первой всесторонней правительственной программой такого рода. Следует учесть, что в нее вошли программы и проекты, реализуемые различными государственными и общественными

---

<sup>12</sup> Valsts programma «*Sabiedrības integrācija Latvijā*» (государственная программа «Интеграция общества в Латвии»), Рига, февраль 2001, <[www.np.gov.lv](http://www.np.gov.lv)> (дата посещения 23 августа 2002) (на латышском и английском языках).

организациями в целях содействия общей цели интеграции.<sup>13</sup> Эти предыдущие инициативы перечислены в списке проектов Программы интеграции, хотя они осуществляются в первую очередь на средства из зарубежных источников и были начаты до или во время разработки Программы<sup>14</sup>. Их влияние также будет рассматриваться в данном отчете, вместе с проектами, которые явились непосредственным результатом реализации Программы интеграции с государственным источником финансирования.

## 2.2. Программа – Процесс

Программа интеграции, явившаяся инициативой гражданского общества и Управления натурализации, была принята в феврале 2001 г., после трехлетнего периода разработки и утверждения.<sup>15</sup> Ее создание происходило в сложной политической обстановке: поначалу некоторые влиятельные политики, представлявшие националистические партии, не поддерживали идею интеграции.<sup>16</sup> Хотя в ее основе лежит

<sup>13</sup> Среди участвующих организаций и экспертов нет единого мнения в отношении статуса и значения этих проектов. Считается, что эти проекты были включены для того, чтобы осознать существующую ситуацию в сфере интеграции. Интервью с руководителем Информационного центра Управления натурализации, Рига, 31 июля 2002 г. Однако есть предположение, что одной из причин для упоминания этих проектов послужило желание правительства продемонстрировать международному сообществу и латвийской общественности, что оно предпринимало определенные действия в области интеграции. Интервью с директором Латвийского Центра по правам человека и этническим исследованиям (ЛЦПЧЭИ), Рига, 4 апреля 2002.

<sup>14</sup> Напр., Государственная программа овладения латышским языком (ГПОЛЯ) (1996-2006), государственная неприбыльная организация, созданная с помощью Программы развития ООН (ПРООН) в конце 1995 г. и финансируемая преимущественно из иностранных источников, с долей увеличенного государственного финансирования. Различные министерства (напр., Министерство образования и науки) и негосударственные организации (напр., ФСЛ) также осуществляли проекты в области билингвального образования. В 1999 г. с инициативами в поддержку интеграции общества на местном уровне выступили самоуправление и Управление натурализации – государственный орган, созданный в 1994 г. для выполнения Закона о гражданстве (1994). Более подробную информацию об этих проектах и их результатах можно найти в Разделе 3.

<sup>15</sup> Более подробно об этом процессе см.: Программа интеграции, стр. 5-7.

<sup>16</sup> Некоторые опасались, что натурализация уменьшит их электорат. Более того, интеграция противоречила декларированной ими цели – препятствовать натурализации и способствовать добровольной репатриации неграждан, поскольку результатом интеграции стало бы увеличение количества граждан-нелатышей. Интервью с директором ЛЦПЧЭИ, Рига, 4 апреля 2002 г. См., напр., цели, декларированные в программе 1997 г. одной из фракций-лидеров в Саэйме (Парламенте) «Отечеству и свободе»/ДННЛ (Движение за национальную независимость Латвии), входившей в правящую коалицию правительства, на <<http://www.tb.lv/download/programma.doc>> (дата посещения 23 августа 2002).

вызвавшая широкие дискуссии и переработанная Концепция государственной программы (декабрь 1999 года), в создании которой участвовали и представители меньшинств, прямое участие меньшинств как авторов в подготовке этих документов было небольшим.

Вопрос о необходимости интеграции латвийского общества был поднят латвийскими учеными в середине 1990-х гг. Основы для государственной этнополитики были заложены в исследовательском проекте под названием «На пути к гражданскому обществу», инициаторами которого в 1997 г. стали Фонд Сороса – Латвия (ФСЛ), Государственное бюро по правам человека (ГБПЧ) и Управление натурализации.<sup>17</sup> Основным аргументом для разработки Программы интеграции явилось большое количество неграждан и медленные темпы их натурализации.<sup>18</sup> В значительной мере на решение правительства о ее разработке повлияли рекомендации международных организаций, главным образом – ОБСЕ и Европейского Союза, которые подчеркивали необходимость способствовать натурализации и интеграции русскоязычных неграждан с целью укрепления внутренней политической стабильности.<sup>19</sup>

Осенью 1998 года группа экспертов подготовила проект Концепции государственной программы. В группу, возглавляемую Советником Президента Латвии по

---

<sup>17</sup> Балтийский Центр данных, *Ceļā, uz pilsonisku sabiedrību («На пути к гражданскому обществу»)*, результаты первого и второго этапов, 1997/1998 (далее – «На пути к гражданскому обществу 1997/1998»), <[www.policy.lv](http://www.policy.lv)> (дата посещения 25 сентября 2002); (на латышском языке).

<sup>18</sup> В 1997 г. 687,486 человек (28% жителей страны) не имели латвийского гражданства. Свыше 98% неграждан были нелатышами, преимущественно русскими, украинцами и белорусами. Примерно две трети неграждан родились за пределами Латвии. За период с 1995 до середины 1997 г. лишь 4% неграждан, имевших право обратиться с просьбой о предоставлении латвийского гражданства (5000 из примерно 124 000), подали заявление и были натурализованы. ПРООН, *Latvia Human Development Report 1997 (Доклад о развитии народа – Латвия)*, Рига, 1997, стр. 52-56, <[http://ano.deac.lv/html\\_e/index\\_09\\_01.htm](http://ano.deac.lv/html_e/index_09_01.htm)> (дата посещения 23 августа 2002). Исследование *На пути к гражданскому обществу* показало, что 90% неграждан решили остаться жить в Латвии. В качестве основных препятствий для натурализации были указаны неспособность сдать экзамен по латышскому языку и истории Латвии, отсутствие информации, а также высокая пошлина за натурализацию. *На пути к гражданскому обществу 1997/1998*, стр. 38-39.

<sup>19</sup> См. рекомендации Верховного Комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, <<http://www.riga.lv/minelres/count/latvia.htm>> (дата посещения 23 августа 2002); см. также: Мнение по поводу ходатайства Латвии о членстве в ЕС (июль 1997 г.) и Ежегодные отчеты Европейской Комиссии, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/latvia/index.htm>> (дата посещения 23 августа 2002).

вопросам национальностей, входили также представители государственных институций, академических учреждений и НГО (но не НГО меньшинств). В 1999 г. была создана Группа руководства<sup>20</sup> во главе с начальником Управления натурализации, основной целью которой была организация обсуждения Программы интеграции в обществе и координация разработки Программы и механизмов ее реализации. Таким образом, Концепция государственной программы была выдвинута на обсуждение, которое продолжалось с марта по май 1999 г., что вызвало широкий общественный диалог по вопросам этнополитики.<sup>21</sup> Следует отметить, что главным инициатором и организатором этих дискуссий был ФСЛ, при финансовой поддержке ПРООН.<sup>22</sup> В процессе разработки Программы интеграции были также получены консультации у Европейской Комиссии.<sup>23</sup>

Концепция государственной программы была существенно пересмотрена. После включения в нее результатов общественного обсуждения она была принята Кабинетом министров 7 декабря 1999 г. после включения в нее результатов общественного обсуждения.<sup>24</sup> Конечный вариант Программы интеграции был принят лишь 6 февраля 2001 г. после того, как правительственным органам, самоуправлениям и НПО было предложено подавать проекты предложений для включения в этот документ.

<sup>20</sup> Указ № 46 Премьер-министра о Группе руководства для разработки Государственной программы «Интеграция общества в Латвии», *Latvijas Vēstnesis* («Официальный правительственный бюллетень»), 18 февраля 1999 г., стр. 2. В состав Группы руководства входили представители правительства, министерств и других государственных учреждений.

<sup>21</sup> Материалы также были опубликованы и распространены. *Итоговый отчет. Общественное обсуждение Концепции Государственной программы интеграции*. Материалы Информационного центра Управления натурализации.

<sup>22</sup> Многочисленные представители меньшинств, НГО и самоуправлений, *inter alia*, участвовали в семинарах, организованных ФСЛ по всей стране. А. Rabriks, *Общественные дискуссии, организованные Группой руководства Интеграции общества и ПРООН, Отчет о дискуссиях, март – май 1999 г.*, ФСЛ, Рига стр. 1, <<http://www.sfl.lv/seminari/seminari1.4htm>> (дата посещения 23 августа 2002); (на латышском языке). ГПОЛЯ, Управление натурализации, Министерство образования и науки и другие учреждения также проводили дискуссии в обществе.

<sup>23</sup> Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002 г. *Пояснительное замечание: в июне 2002 г. ИОО провел в Латвии обсуждение за круглым столом, чтобы получить критические отзывы о проекте данного отчета. Среди присутствовавших экспертов были представители государственных учреждений, делегации Европейской Комиссии, представители меньшинств и негосударственных организаций.*

<sup>24</sup> Концепция государственной программы «Интеграция общества в Латвии», Рига, 2001 г. (далее – «Концепция государственной программы»), <[www.nr.gov.lv](http://www.nr.gov.lv)> (дата посещения 25 сентября 2002) (на латышском, русском и английском языках).

Заключительный этап проводился под руководством Группы руководства и авторов, на основе пересмотренной Концепции государственной программы.<sup>25</sup>

Хотя при завершении работы над Концепцией государственной программы к представителям НГО меньшинств обращались за консультациями, ни один из них не был членом Группы руководства, и лишь немногие из них участвовали в разработке Концепции в качестве авторов.<sup>26</sup> Три человека с противоположными мнениями, включая одного представителя меньшинств, работали вместе над разделом о языке, достигнув в итоге компромисса.<sup>27</sup> С другой стороны, некоторые оценили как недостаточный уровень сотрудничества между представителями меньшинств и представителями Министерства образования и науки, разработавшими раздел об образовании – наиболее противоречивый компонент Программы.<sup>28</sup>

Создание главных механизмов управления и финансирования – Департамента интеграции общества (ДИО) (ноябрь 2000 г.) и Фонда интеграции общества (ФИО) (октябрь 2001 г.) также задержалось из-за затянувшихся политических споров.

---

<sup>25</sup> Сама Программа интеграции не была выдвинута на публичное обсуждение; однако цели и направления действия в этих двух документах совпадают. Основное различие состоит в том, что Программа интеграции включает в себя списки проектов.

<sup>26</sup> Несколько представителей НГО меньшинств были приглашены внести свой вклад при окончательной редакции Концепции государственной программы. Представители НГО меньшинств, академических кругов, СМИ и членов парламента также были привлечены в качестве «экспертов-консультантов» по разработке Концепции государственной программы (около 14 из 53 участников). См.: Состав группы экспертов для разработки государственной программы «Интеграция общества в Латвии» после дискуссий в обществе, Материалы Информационного центра Управления натурализации. Несколько представителей НГО меньшинств были вовлечены в работу Консультативного совета при Министерстве юстиции, который был создан в ноябре 2000 г. и обсуждал, *inter alia*, Программу интеграции и нормативные акты, касающихся механизмов ее реализации. В составе Совета 11 членов – представителей государственных учреждений и экспертов, включая трех представителей НГО меньшинств. См.: Состав Консультативного совета на <[http://www.integracija.gov.lv/doc\\_url/min\\_kon.doc](http://www.integracija.gov.lv/doc_url/min_kon.doc)> (дата посещения 23 августа 2002).

<sup>27</sup> Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002 г.

<sup>28</sup> Там же. В раздел об образовании не было внесено существенных изменений, несмотря на резкую критику во время дискуссий в обществе. Тем не менее, были включены положения, декларирующие необходимость стимулирования участия меньшинств в разработке образовательных программ. Интервью с директором Латвийской ассоциации в поддержку школ с обучением на русском языке (ЛАШОР), Рига, 28 марта 2002 г. См. также Раздел 2.3.

## 2.3. Программа – Содержание

Программа интеграции затрагивает следующие аспекты интеграции общества:

- гражданское участие и политическая интеграция;
- социальная и региональная интеграция общества;
- образование, язык и культура;
- информация.<sup>29</sup>

Каждый раздел состоит из декларируемых целей, главных направлений деятельности, списка уже начатых проектов («Проекты А»), а также планируемых проектов («Проекты Б»), которые будут проводиться, как только будут получены средства. В приложении Программы дается список возможных проектов на будущее («Проекты С»).

Основными аргументами в пользу Программы интеграции являются следующие: недоверие к государственным учреждениям и отчуждение между различными слоями общества и государством.<sup>30</sup> Более конкретно в Программе отмечается, что «Латвия унаследовала более полумиллиона переселенцев советской эпохи и их потомков, многие из которых еще не интегрировались в культурную и языковую среду Латвии,<sup>31</sup> а потому не ощущают своей связи с латвийским государством». Также отмечается, что и у граждан Латвии в некоторой степени отсутствует связь с государством.<sup>32</sup> Таким образом, интеграция рассматривается как процесс, посредством

<sup>29</sup> Заключительный раздел посвящен механизмам реализации.

<sup>30</sup> См.: Программа интеграции, стр. 8-12. Государственные чиновники также подчеркивали необходимость предотвратить развитие двух отдельных общин – граждан и неграждан – со своим языком, праздниками и социо-психологическими тенденциями». А. Серапис, «*Latvijas sabiedrības integrācija – realitāte vai iespējas?*» («Интеграция латвийского общества – реальность или возможность? »), *Lauku Avīze* («Сельская газета»), 21 мая 1998 г., стр. 4

<sup>31</sup> Русский язык по-прежнему используется в большей степени, чем латышский. По данным недавнего исследования, только 40% нелатышей владеют латышским языком на среднем или высшем уровне. Большинство представителей меньшинств (60%) по-прежнему плохо или совсем не владеют латышским языком, в то же время лишь 12% нелатышей утверждают, что вообще не знают латышский. За 8 лет число владеющих латышским языком выросло на 10%, хотя за последние 3-4 года этот показатель не изменился. По сравнению с этим, примерно 83% латышей владеют русским языком на среднем или высшем уровне. Балтийский Институт социальных наук и ППОЛЯ. *Valoda (Язык). Социологическое исследование, ноябрь 2001 г. – январь 2002 г.*

<sup>32</sup> Программа интеграции, стр. 8.



которого «[...] различные группы в обществе должны достичь взаимопонимания и научиться работать вместе в одной стране».<sup>33</sup>

Решение сфокусировать Программу на обществе в целом, а не исключительно на вопросах этнической интеграции, было принято в значительной степени под влиянием общественных дискуссий, в процессе которых многие участники, включая представителей меньшинств, предлагали уделять больше внимания социальным, региональным и другим проблемам, затрагивающим все население.<sup>34</sup>

По вопросу дискриминации меньшинств Программа интеграции занимает противоречивую позицию. Ее авторы утверждают, что решение вопросов дискриминации не являлось целью Программы и, по словам представителей государственных учреждений, вопросы дискриминации и защиты прав меньшинств следует решать за рамками Программы интеграции, учитывая также, что Программа направлена на интеграцию общества Латвии в целом, а не исключительно на меньшинства.<sup>35</sup> Поэтому Программа интеграции не ставит вопросы дискриминации меньшинств; фактически в ней вообще нет упоминаний о дискриминации.

Тем не менее в ней утверждается, что защита прав меньшинств является одной из ее общих задач,<sup>36</sup> и что «интеграция основана на желании принять латышский язык в качестве государственного языка и на уважении к латышскому языку, а также к языкам и культурам меньшинств».<sup>37</sup> Ожидается, что «у латышей тоже сформируется

---

<sup>33</sup> Далее говорится, что «основой интеграции общества является лояльность по отношению к государству и осознание, что будущее и личное благосостояние каждого человека тесно связано со стабильностью и безопасностью Латвийского государства в будущем.» Программа интеграции, стр. 8.

<sup>34</sup> Однако некоторые наблюдатели утверждают, что раздел о социальной и региональной интеграции был включен по желанию многих латышей, которые не поддерживали интеграцию как деятельность, направленную исключительно на меньшинства и этническую интеграцию, и что включение этого раздела противоречит первоначальной идее интеграции с ее акцентом прежде всего на этнических вопросах. Интервью с ассоциированным профессором Видземского университета, Рига, 5 апреля 2002 г.; с директором ЛЦПЧЭИ, Рига, 4 апреля 2002 г.; и с представителем Латвийского Комитета по правам человека, Рига, 2 августа 2002 г.

<sup>35</sup> Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002 г.

<sup>36</sup> «Для укрепления демократии, обеспечения правопорядка и содействия сбалансированной работе учреждений по правам человека, а также для защиты прав меньшинств правительство должно способствовать формированию интегрированного общества.» Программа интеграции, стр. 5.

<sup>37</sup> Программа интеграции, стр. 8.

«восприимчивый» подход к нелатышам».<sup>38</sup> Программа также подчеркивает, что интеграция не означает насильственной ассимиляции.<sup>39</sup> Тем не менее, мало мер предлагается в поддержку национальной и культурной идентичности меньшинств.

Поскольку акцент ставится на латышский язык и культуру как на необходимые факторы интеграции меньшинств, многие представители НГО меньшинств озабочены отсутствием аналогичных мер по защите прав меньшинств и мер, способствующих формированию мультикультурного общества вообще и в Программе интеграции – в частности. Такая критика связана прежде всего с государственной политикой образования, которая воспринимается как угроза национальной идентичности русских и качеству их образования.<sup>40</sup> Некоторые НГО меньшинств считают, что подход, основанный на правах меньшинств, следует включить в дальнейшую реализацию Программы интеграции.<sup>41</sup>

Хотя в процессе разработки Программы проводились консультации с многочисленными представителями меньшинств, некоторые из них заявляют, что Программа интеграции недостаточно отражает их мнения и озабоченность.<sup>42</sup> Одна из причин заключается в том, что Программа основана на действующем законодательстве и государственной политике, которые многие активисты меньшинств подвергли критике, особенно – в сфере образования.<sup>43</sup> Политики и государственные чиновники,

<sup>38</sup> Программа интеграции, стр. 12.

<sup>39</sup> Там же, стр. 10.

<sup>40</sup> Интервью с директором ЛАШОР, Рига, 28 марта 2002 г.; см. также: *Большие НГО по интеграции общества в Латвии*, 22 апреля 1999 года, <<http://racocon.riga.lv/minelres/archive//04221999-22:13:11-25909.html>> (дата посещения 23 августа 2002); Я. Плинер, «Какой должна быть интеграция общества?», *Панорама Латвии*, 5 апреля 2002 г., стр. 2 (на русском языке); и *Minority Issues in Latvia (Вопросы меньшинств в Латвии)*, № 25, 25 февраля 2001г., стр. 3, <<http://racocon.riga.lv/minelres/archive//02272001-0:61:611-23883.html>> (дата посещения 23 августа 2002).

<sup>41</sup> Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002 г.; интервью с представителем Латвийского Комитета по правам человека, Рига, 3 августа 2002 г.; и директором Латвийской Ассоциации учителей русского языка и литературы, Рига, 30 июля 2002 г.

<sup>42</sup> Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002 г. См. также Раздел 2.5.

<sup>43</sup> Основные критические замечания со стороны НГО меньшинств по Разделу об образовании касались положения о прекращении государственного финансирования среднего, профессионального и высшего образования на языке меньшинств и использования билингвального образования как средства перехода на обучение на латышском языке в средних школах меньшинств. Эти положения, а также акцент на необходимости использования латышского языка и недостаточные меры, способствующие сохранению идентичности меньшинств, были восприняты как ассимиляционные по своей цели. См.: *More NGOs on integration of the society in Latvia (Большие НГО об интеграции общества в Латвии)*, см. также: <http://racocon.riga.lv/minelres/archive//04221999-15:2:655-14291.html> (дата посещения 23 августа 2002).

придерживающиеся националистических взглядов, также подвергли проект Концепции государственной программы резкой критике.<sup>44</sup> В результате этой критики и окончательный вариант Концепции не вошли, например, рекомендации ратифицировать Рамочную Конвенцию о защите национальных меньшинств (РКЗНМ) и принять национальное законодательство по правам меньшинств.<sup>45</sup> Учитывая, что в стране нет всеобъемлющей правовой базы для предотвращения дискриминации, равно как и для защиты и поддержки прав меньшинств, отсутствие ссылок на международные стандарты и документы по правам человека в Программе интеграции является пробелом, который в будущем должен быть предотвращен.<sup>46</sup>

В целом, на фоне сильной политической оппозиции, зачастую противоположных взглядов на интеграцию, и отсутствия диалога в обществе по вопросу этнополитики до начала общественных дискуссий по Концепции государственной программы, авторы и многие представители гражданского общества считают принятие Программы интеграции достижением, признавая в то же время, что ее необходимо обновлять в зависимости от меняющейся ситуации.<sup>47</sup>

## 2.4. Программа – управление /реализация/оценка

Основными учреждениями для управления Программой интеграции и ее финансирования являются Департамент интеграции общества (ДИО) при Министерстве юстиции и Фонд интеграции общества (ФИО). Большинство реализуемых проектов интеграции были начаты до и во время ее принятия. Процесс утверждения первой группы проектов в конце 2001 г. (главным образом – проекты государственных

---

<sup>44</sup> 34 поправки были поданы министрами (латышской) партии «Отечеству и свободе». *Minority Issues in Latvia (Вопросы меньшинств в Латвии)*, № 10, стр. 1, <<http://racoon.riga.lv/minelres/archive//11271999-18:57:30-2142.4html>> (дата посещения 23 августа 2002).

<sup>45</sup> *Minority Issues in Latvia (Вопросы меньшинств в Латвии)* № 12, стр. 1-2, <<http://racoon.riga.lv/minelres/archive//02172000-19:4:656-14688.html>> (дата посещения 23 августа 2002). Организации меньшинств также предлагали привести Концепцию государственной программы в соответствие с международными документами по правам человека. Итоги общественного обсуждения, стр. 4-5, <<http://www.sfl.lv/seminari/seminari1.htm>> (дата посещения 23 августа 2002). Проект Концепции государственной программы включал некоторые ссылки на такие документы, однако они были исключены из окончательного варианта.

<sup>46</sup> Латвия не имеет всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, соответствующего Директиве ЕС о расовом равноправии (Директива Совета ЕС 2000/43/ЕС). Латвия еще не ратифицировала РКЗНМ и Европейскую Хартию региональных языков или языков меньшинств, она также не приняла всеобъемлющего закона о правах меньшинств.

<sup>47</sup> Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002 г.

учреждений, перечисленные в списках А и Б), финансируемых государством, был закрытым, что вызвало резкую критику. В первой половине 2002 г. ФИО объявил два открытых конкурса на получение государственного финансирования и конкурс пилотных проектов PHARE. Однако недостаточное сотрудничество между различными органами и отсутствие ясной стратегии реализации может помешать успешной реализации Программы интеграции, если не решать эти проблемы. Участие меньшинств в реализации Программы также было недостаточным.

На Министерство юстиции возложена общая ответственность за реализацию Программы, а ДИО координирует деятельность различных участников (министерств, государственных учреждений, самоуправлений, НГО, международных организаций и др.). Кроме того, ДИО разрабатывает критерии для оценки и мониторинга политики и процесса интеграции, руководит оценкой (см. ниже) и отвечает за стратегию коммуникации (см. Раздел 2.5).<sup>48</sup>

В компетенции ФИО находится привлечение, руководство и распределение государственного, а также донорского финансирования.<sup>49</sup> Семь экспертных комиссий ФИО оценивают проекты, поданные в различных тематических областях. ФИО получает государственное финансирование, а также средства от ЕС (в 2002 г. средства PHARE составляли 35% его общего бюджета).<sup>50</sup>

Совет осуществляет надзор за работой ФИО.<sup>51</sup> Состав<sup>52</sup> нынешнего Совета подвергался критике, в том числе со стороны представителей меньшинств, по следующим причинам:

<sup>48</sup> Полное описание обязанностей ДИО приводится в Регламенте деятельности Департамента интеграции общества, 12 декабря 2000, § 2, параграф 2, стр. 1, <[http://www.integracija.gov.lv/doc\\_upl/SID\\_nol.3.piel.doc](http://www.integracija.gov.lv/doc_upl/SID_nol.3.piel.doc)> (дата посещения 23 августа 2002). На его деятельность в 2002 г. из бюджета было выделено LVL 16 000 (€ 2 923). *Government Contribution to Social Integration in Latvia (Вклад правительства в интеграцию общества в Латвии)*, Министерство иностранных дел, 9 августа 2002 г., стр. 2, <[www.am.gov.lv/en/?id=804](http://www.am.gov.lv/en/?id=804)> (дата посещения 25 сентября 2002). € 1 = LVL 0,573 (латвийский лат).

<sup>49</sup> См. Закон о Фонде интеграции общества, 5 июля 2001 г. (Статья 3), на <[http://www.integracija.gov.lv/doc\\_upl/SIF\\_Likums.doc](http://www.integracija.gov.lv/doc_upl/SIF_Likums.doc)> (дата посещения 23 августа 2002).

<sup>50</sup> Общий бюджет ФИО в 2002 г., включая средства на проекты, составлял LVL 447 000 (? 780 105), из которых LVL 282 000 (€ 492 147) были выделены правительством, и LVL 165,000 (И 287,958) – ЕС (Phare 2000). Интервью с директором Секретариата ФИО, Рига, 15 мая 2002 г.

<sup>51</sup> Постановление № 515 Кабинета министров «О Совете Фонда интеграции общества,» 24 октября 2001 г., <[http://www.integracija.gov.lv/doc\\_upl/NEW\\_SIF\\_Padome.doc](http://www.integracija.gov.lv/doc_upl/NEW_SIF_Padome.doc)> (дата посещения 23 августа 2002).

<sup>52</sup> Совет ФИО избирается на три года и состоит из представителя президента, пяти министров (образования и науки, культуры, благосостояния, юстиции, охраны окружающей среды и регионального развития), пяти представителей самоуправлений и пяти представителей НГО. Закон о Фонде интеграции общества, ст. 9.

- процедура отбора представителей НГО не была прозрачной;<sup>53</sup>
- возможность политического вмешательства в работу ФИО (ряд его членов являются министрами, а некоторые представители НГО также являются членами политических партий) и изменений в правящей коалиции, которые могут повлечь за собой значительные изменения в составе Совета, что может негативно отразиться на его работе;<sup>54</sup>
- в Совете слишком мало представителей НГО меньшинств (2 из 16 членов).

Секретариат ФИО оказывает помощь в работе ФИО и его Совета.<sup>55</sup> Он также обязан контролировать расходы, запрашивая отчеты от органов, реализующих проекты, и осуществлять мониторинг проектов, финансируемых через ФИО (см. ниже).

### Финансирование

В ноябре 2001 г. Совет ФИО утвердил финансирование 21 из 60 предложенных проектов, входящих в списки проектов А и Б Программы.<sup>56</sup> Процедура утверждения вызвала резкую критику со стороны представителей гражданского общества и меньшинств, а также международных организаций, поскольку не проводилось консультаций с экспертными комиссиями ФИО, и решения о финансировании были приняты без подготовки правил для открытых конкурсов.<sup>57</sup> Критику также вызвал тот факт, что примерно половина получивших поддержку проектов

<sup>53</sup> Латвийский центр по правам человека и этническим исследованиям, *Human Rights in Latvia in 2001 (Права человека в Латвии в 2001 году)*, март 2002 г., стр.17. <[http://www.politika.lv/polit\\_real/files/lv/LCHRES2001en.pdf](http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/LCHRES2001en.pdf)> (дата посещения 26 сентября 2002). Некоторые допускали в качестве основания для членства соответствие критерию «лояльности» НГО к государственной политике. *Minority Issues in Latvia (Вопросы меньшинств в Латвии)*, № 35, стр. 3, <<http://racoon.riga.lv/minelres/archive//09012001-11:21:50-22362.html>> (дата посещения 23 августа 2002).

<sup>54</sup> См.: А. Pabriks, «*Integrācijas fonds krustcelēs*» («Фонд интеграции на распутье»), <<http://www.politika.lv/index.php?id=102179&lang=lv&print=>>> (дата посещения 26 сентября 2002); а также: Н. Лебедева, «Кому нужна большая фикция интеграции?», Час, 26 марта 2002. Некоторые наблюдатели считают, что компетентность министров в бюджетных вопросах и политические полномочия являются ценными факторами. Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002.

<sup>55</sup> Закон о Фонде интеграции общества (Статья 11, параграф 1).

<sup>56</sup> Всего из госбюджета на 2001 г. было выделено LVL 126 845 (И 221 370); LVL 20 000 (И 34 904) было выделено на организацию языковых курсов для кандидатов на натурализацию.

<sup>57</sup> Представители ФИО объясняют это тем, что реализацию было необходимо начать уже в 2001 г., а организация конкурсов требует много времени. Интервью с заместителем директора Секретариата ФИО, Рига, 28 марта 2002 г.

касалась социальной, а не этнической интеграции,<sup>58</sup> что не соответствовало «изначальной концепции интеграции».<sup>59</sup>

В первом конкурсе, объявленном в январе 2002 г. (крайний срок подачи заявок – конец мая 2002 г.), общая сумма финансирования в размере LVL 120 000 (€ 209 424) должна была распределяться по следующей схеме: 50% на проекты в области этнической интеграции;<sup>60</sup> 30% – в области социальной интеграции, включая проекты на уровне самоуправлений; и 20% – в области региональной интеграции.<sup>61</sup> Десять информативных семинаров, организованных ФИО для разъяснения правил подачи заявок, посетили примерно 600 участников.<sup>62</sup> В июне 2002 г. ФИО утвердил 64 проекта на общую сумму LVL 96 549 (€ 16 8497).<sup>63</sup>

В июле 2002 г. ФИО объявил о втором конкурсе проектов (крайний срок подачи заявок – 16 сентября 2002 г.) с общим объемом финансирования в LVL 62 000 (€ 108 202) из госбюджета, преимущественно по теме этнической интеграции (почти 70% финансирования). Он также объявил о конкурсе пилотных проектов PHARE в области этнической интеграции на сумму в € 140 000, включая долю из госбюджета в € 40 000. ФИО вновь организовал семинары в нескольких городах, разъясняя, как готовить предложения для PHARE.<sup>64</sup>

<sup>58</sup> R. Belousova, «*Par Sabiedrības integrācijas fondu*» («О Фонде интеграции общества»), Latvijas Vēstnesis («Официальный правительственный бюллетень»), 19 декабря 2001 г.

<sup>59</sup> ЛЦПЧЭИ, *Права человека в Латвии, 2001 г.*, стр. 17.

<sup>60</sup> Шесть тем проектов в области этнической интеграции включают: обучение латышскому языку кандидатов на натурализацию (LVL 12 000, € 20 942, также имеется финансирование из резерва госбюджета на 2001 г. в размере LVL 20 000, € 34 904); исследование процесса интеграции (LVL 3000, € 5236); программы помощи проектам НГО в области этнической интеграции (LVL 10 000, € 17 452); обмен учащимися и программы сотрудничества (LVL 10 000, € 17 452); помощь культурным организациям меньшинств (LVL 15,000, € 26,178); программы средств массовой информации, направленные на консолидацию общества (LVL 10,000, ? 17,452).

<sup>61</sup> Информация получена от заместителя директора Секретариата ФИО, Рига, 28 марта 2002 г.

<sup>62</sup> *Integration of Society in Latvia: from Plans to Implementation (Интеграция общества в Латвии: от планов к реализации)*. Март-апрель 2002 г., стр. 5 <<http://www.am.gov.lv/en/?id=2683>> (дата посещения 23 августа 2002).

<sup>63</sup> В ФИО поступило 390 заявок проектов. Больше всего их было в области социальной интеграции и от представителей регионов. 68% утвержденных проектов будет реализованы за пределами Риги. M. Lidaka, «*Par SIF projekti konkursu*» («О конкурсе проектов ФИО»), Latvijas Vēstnesis (Официальный правительственный бюллетень), 28 июня 2002 г., стр. 1, 5.

<sup>64</sup> *Integration of Society in Latvia: from Plans to Implementation (Интеграция общества в Латвии: от планов к реализации)*. Июнь-июль 2002 г., Министерство иностранных дел, стр. 2-3, <<http://www.am.gov.lv/en/?id=2950>> (дата посещения 27 августа 2002).

В марте 2002 г. Совет ФИО объявил о двух приоритетах для получения финансирования из госбюджета на 2003 г.:

- обучение латышскому языку кандидатов на натурализацию (LVL 200 000, € 349 040);
- дополнительное финансирование из госбюджета проектов PHARE в 2003 году (LVL 320 000, € 558 464).

По данным на август 2002 г., ожидалось финансирование второй приоритетной задачи, однако для первой никаких ассигнований не намечалось.<sup>65</sup>

### *Участие меньшинств и НГО*

В реализации проектов Программы интеграции участвует немного меньшинств, хотя отмечается, что были включены все проекты, поданные НГО меньшинств.<sup>66</sup> Большинство проектов в категориях А и В осуществляют государственные учреждения. В феврале 2000 г. Управление натурализации организовало конкурс, чтобы стимулировать предложения представителей гражданского общества. Однако эти предложения проектов, включая и некоторые от НГО меньшинств, не получили финансирования через этот конкурс (они относятся к категории С).

По мнению некоторых наблюдателей, от НГО меньшинств поступило мало проектов по ряду причин: недостаточные навыки оформления заявок проекта, нехватка возможностей и опыта, а также ощущение отчужденности от государства, отсутствие информации и отсутствие финансирования. Объяснением небольшого числа проектов, поданных НГО меньшинств, служит также то, что информация о проектах для включения в категории А и В Программы интеграции собиралась главным образом из министерств.<sup>67</sup> Уровень реального участия остается невысоким, хотя многие НГО меньшинств (в основном, занимающиеся вопросами культуры) участвовали в

---

<sup>65</sup> Интервью с директором Секретариата ФИО, Рига, 12 августа 2002 г.

<sup>66</sup> Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002 г. Только один проект НГО меньшинств – «*Zelta Katoliņš*» («Золотой клубочек») (см. Раздел 3.45.) и несколько проектов, поданных школами меньшинств, были поддержаны ФИО в ноябре 2001 г.

<sup>67</sup> Интервью с директором ЛЦПЧЭИ, Рига, 4 апреля 2002 г.; директором Латвийской ассоциации учителей русского языка и литературы, Рига, 30 июля 2002 г., директором ДИО, Рига, 1 августа 2002 г.; и руководителем Информационного центра Управления натурализации, Рига, 31 июля 2002 г.

конкурсе проектов 2002 г.<sup>68</sup> Ограниченное финансирование – максимум LVL 1 000 (€ 1 745) от ФИО на один проект – также считается фактором, препятствующим участию.<sup>69</sup>

### *Мониторинг и оценка*

Поскольку механизмы управления реализацией и финансирования Программы интеграции были созданы лишь недавно, а система мониторинга еще не разработана (летом 2002 г. она находилась в стадии разработки), пока невозможно оценить общее воздействие Программы, как и эффективность ее проектов. Нет и общедоступных отчетов о расходах на Программу интеграции.<sup>70</sup>

Уже сейчас можно отметить, что отсутствует общая координация между различными органами в области политики интеграции; нет и ясно очерченной сферы ответственности для каждого учреждения.<sup>71</sup> Представители гражданского общества и меньшинств также указали на отсутствие ясной стратегии реализации, четкого разделения обязанностей и ожидаемых результатов.<sup>72</sup> В этом контексте следует также отметить, что, в целом, политика в области меньшинств в Латвии раздроблена и децентрализована. Нет органа, который бы специализировался конкретно на мониторинге

---

<sup>68</sup> ФИО отметил, что многие заявки проектов (напр., 58% проектов в области этнической интеграции) были неполными или не отвечали конкурсным стандартам, что свидетельствует о недостаточных навыках или нехватке опыта в написании заявок, особенно среди НГО, включая многие организации меньшинств. Интервью с заместителем директора Секретариата ФИО, Рига, 2 августа 2002 г.; и координатором проекта фестиваля «Золотой клубочек», Рига, 7 августа 2002 г. С другой стороны, некоторых представителей меньшинств беспокоит недостаточное доверие ФИО возможностям НГО, и конкретно – НГО меньшинств. Интервью с представителем Латвийского Комитета по правам человека, Рига, 3 августа 2002 г.

<sup>69</sup> Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002 г. Интервью с координатором проекта фестиваля «Золотой клубочек», Рига, 7 августа 2002 г.

<sup>70</sup> Некоторые из предыдущих проектов, включенных в Программу интеграции, были оценены по инициативе реализующей или финансирующей организации. См., напр.: A. Pabriks, *Программа интеграции для обучения латышскому языку. Содействие интеграции общества 1996-2000. Отчет о влиянии*.

<sup>71</sup> Интервью с директором ДИО, Рига, 14 мая 2002 г.

<sup>72</sup> Программа мониторинга вступления в ЕС, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection 2001*, (*Мониторинг процесса вступления в ЕС: Защита меньшинств 2001*) (далее – «*Защита меньшинств 2001*»), Институт открытого общества, Будапешт, 2001 г., стр. 302-307. Интервью с координатором проекта фестиваля «Золотой клубочек», Рига, 7 августа 2002 г.; с директором программы ФСЛ «Перемены в образовании», Рига, 28 марта 2002 г.; и представителем Латвийского Комитета по правам человека, Рига, 3 августа 2002 г.



или борьбе с этнической/расовой дискриминацией, или же занимался всесторонним решением вопросов меньшинств. Это может привести к дополнительным проблемам координации.<sup>73</sup>

Чтобы улучшить ситуацию, ДИО работает над созданием механизма мониторинга, который одновременно будет инструментом для определения новых приоритетов Программы интеграции.<sup>74</sup> Целью такого мониторинга является оценка политики и процесса интеграции в целом, а не реализация Программы и проектов в отдельности.<sup>75</sup> Формально ДИО не обязан осуществлять мониторинг или оценку отдельных проектов.<sup>76</sup> В свою очередь, ФИО будет осуществлять мониторинг проектов, которые финансируются только через ФИО.<sup>77</sup> Следовательно, чтобы получить всестороннюю картину, важно будет координировать различные действия в области мониторинга. Также был бы желателен независимый дополнительный мониторинг.

Предусмотрено ежегодно пересматривать приоритеты Программы интеграции, основываясь на результатах системы мониторинга.<sup>78</sup> Однако приоритеты на 2003 г. должны быть определены уже к осени 2002 г., т.е., до получения результатов мониторинга. Принципы определения новых приоритетов еще не определены. Кроме того, эффективность проектов (конкурсов проектов) в области интеграции, финансируемых ФИО, будет оцениваться только в 2004 году, когда будет возможность выявить влияние в каждой области интеграции.<sup>79</sup>

---

<sup>73</sup> Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002 г.

<sup>74</sup> В июне 2002 г. для координации выполнения Программы интеграции и определения новых приоритетов была создана координируемая ДИО рабочая группа в составе представителей министерств, государственных органов и самоуправлений. Группа экспертов, созданная в мае 2002 г., разрабатывает сейчас систему мониторинга политики и процесса интеграции. Независимым научно-исследовательским организациям будет предложено провести исследование, на базе которого будет сделан анализ. Всю эту деятельность финансирует ПРООН. Государство не вложило средств в разработку системы мониторинга. Предполагается, что ФИО сможет обеспечить дополнительное финансирование. Интервью с директором ДИО, Рига, 3 августа 2002 г.

<sup>75</sup> Интервью с директором ДИО, Рига, 1 августа 2002 г.

<sup>76</sup> Там же.

<sup>77</sup> Планируется, что мониторинг будет состоять из оценки отдельных проектов, финансового контроля, а также оценки прогресса, достигнутого в конкретных областях (и будет проведен в конце 2003 г. для проектов, начатых в 2001 г.). Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002 г.

<sup>78</sup> Интервью с директором ДИО, Рига, 14 мая 2002 г.

<sup>79</sup> Интервью с директором секретариата ФИО, Рига, 12 августа 2002 г.

## 2.5. Программа и общественность

Концепция государственной программы, Программа интеграции и связанные с ними информационные материалы широко распространялись на семинарах, конференциях и размещались на сайтах различных государственных организаций и НГО, а также через Информационный центр Управления натурализации. Тем не менее, можно отметить недостаток общедоступной информации по реализации, особенно о текущей деятельности Министерства юстиции, ФИО (за исключением информации о конкурсах проектов)<sup>80</sup>, и статусе реализации проектов – как предыдущих, так и поддерживаемых через ФИО. Недавно ДИО предпринял некоторые шаги для исправления такой ситуации, в частности, посредством создания базы данных об организациях и проектах в области интеграции.<sup>81</sup> Департамент также разрабатывает коммуникационную стратегию на средства ПРООН, включая новый сайт, созданный в августе 2002 г. для предоставления информации по основной деятельности в области интеграции, а также о связанных с ней учреждениях и исследованиях.<sup>82</sup> Целью коммуникационной стратегии является улучшение понимания и поддержки целей и результатов Программы, а также поощрение участия в ее реализации.<sup>83</sup>

Латвийские СМИ периодически публикуют информацию и мнения о деятельности в рамках Программы интеграции, однако, обзорные и аналитические статьи о Программе и интеграции в целом появляются редко как в изданиях на латышском, так и на русском языке.<sup>84</sup>

Общественные дискуссии и социологические исследования, организованные в связи с проектом Концепции государственной программы, показали, что гражданское общество, включая представителей меньшинств, в целом приветствовало идею интеграции, воспринимая ее как «изменение отношения к национальным меньшинствам».<sup>85</sup> Результаты исследования 2000 г. («На пути к гражданскому обществу») показали, что жители Латвии в большинстве случаев понимали под интеграцией ощущение принадлежности к государству и сотрудничество между государством и людьми, а не

<sup>80</sup> Новый сайт ФИО (на латышском, русском и английском языках) предлагает информацию о конкурсах проектов 2002 года, <[www.lsif.lv](http://www.lsif.lv)> (дата посещения 23 августа 2002).

<sup>81</sup> Интервью с директором ДИО, Рига, 1 августа 2002 г.

<sup>82</sup> <[www.integracija.gov.lv](http://www.integracija.gov.lv)>, летом 2002 г. информация была только на латышском языке.

<sup>83</sup> Интервью с директором ДИО, Рига, 8 апреля 2002 г.

<sup>84</sup> I. Apine, L. Dribins, A. Jansons, et al., *Etnopolitika Latvijā (Этнополитика в Латвии)*, Епра, Рига, 2001 г., стр. 88.

<sup>85</sup> *Большие НГО по интеграции общества в Латвии*, 22 апреля 1999.

интеграцию конкретно меньшинств в латвийское общество.<sup>86</sup> Также в целом положительно воспринимается стратегия Программы интеграции как «двустороннего процесса», т.е. содействие процессу интеграции как со стороны этнических латышей, так и меньшинств; сотрудничество между различными группами.<sup>87</sup> Фактически, 44% граждан и 56% неграждан предпочтительной считали модель общества, открытого различным культурам (по сравнению с 38% граждан и 13% неграждан, для которых более приемлемым было однообщинное государство).<sup>88</sup> Еще одно исследование 1999 г. показало, что жители считали наиболее важными вопросами решение социальных проблем, отражающихся на качестве жизни; а также образование, борьбу с коррупцией и преступностью. В то же время значительно большее число респондентов-представителей меньшинств (59%), чем этнических латышей (34%) рассматривали обеспечение прав меньшинств как «очень важную» задачу для интеграции.<sup>89</sup>

Представители меньшинств выражали озабоченность по поводу отсутствия диалога между государством и меньшинствами в процессе интеграции.<sup>90</sup> Также было отмечено, что не хватает людей, которые могли бы начать диалог между этническими латышами и меньшинствами; отсутствует консенсус между государственными учреждениями по концепции интеграции; и государственные чиновники не проявляют достаточной воли для популяризации идеи интеграции.<sup>91</sup>

---

<sup>86</sup> Балтийский Институт социальных наук и Управление натурализации, *Ceļā uz pilsonisku sabiedrību (На пути к гражданскому обществу), Опрос общественного мнения 2000/2001*, (далее – *«На пути к гражданскому обществу 2000/2001»*), стр. 81, <[http://www.politika.lv/polit\\_real/files/lv/uzpilssab2001.pdf](http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/uzpilssab2001.pdf)> (дата посещения 26 сентября 2002) (на латышском языке). По данным исследования, 38% граждан и 46% неграждан слышали о Концепции государственной программы. Из них 70% граждан и 63% неграждан положительно оценили ее содержание. В целом, они (71% граждан и 67% неграждан) согласились с тем, что такая программа необходима, и поддержали роль государства как координатора процесса интеграции.

<sup>87</sup> Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002 г.

<sup>88</sup> *На пути к гражданскому обществу 2000/2001*, стр. 10.

<sup>89</sup> *Latvijas fakti («Факты Латвии»)*, Опрос общественного мнения. Отчет об исследовании. Рига, июль 1999 г., стр. 90.

<sup>90</sup> Член Парламента из движения «За права человека в единой Латвии» (ЗаПЧЕЛ) заметил, что: «Программу интеграции следует начать с диалога с оппозицией и различными организациями, представляющими права и интересы меньшинств в Латвии». А. Элкин, «Интеграция как кормушка для чиновников», *Вести сегодня*, 6 декабря 2001 г..

<sup>91</sup> Интервью с исследователем Института философии и социологии, Рига, 4 апреля 2002 г.

## 2.6. Программа и ЕС

В своих Ежегодных отчетах Европейская Комиссия рекомендовала осуществлять работу в поддержку интеграции меньшинств, и положительно оценила развитие ситуации в этой области, включая принятие Программы интеграции.<sup>92</sup> Комиссия также приветствовала меры по упрощению процедуры натурализации. С 1996 года ЕС при помощи Программы PHARE поддерживал усилия, направленные на интеграцию, выделяя значительные средства в помощь обучения латышскому языку и процессу натурализации. Это согласуется с оценкой ЕС данных областей как ключевых инструментов для интеграции.<sup>93</sup>

Обучение латышскому языку для различных категорий населения (при помощи ГПОЛЯ) является одной из главных областей поддержки со стороны ЕС.<sup>94</sup> Деятельность ГПОЛЯ получила положительную оценку, как и тот факт, что в 2001 году правительство впервые выделило ей бюджетные средства; однако была отмечена значительная нехватка преподавателей латышского языка, а также необходимость увеличить ассигнования из госбюджета.<sup>95</sup> ЕС не давал конкретной оценки расходов ГПОЛЯ и PHARE, главным образом потому, что трудно было бы оценить реализацию проектов, которые находятся на разных этапах своего развития.<sup>96</sup>

Вторая приоритетная область – содействие натурализации. В 1998 г. было выделено € 500,000 на проект Управления натурализации под названием «Содействие

<sup>92</sup> Комиссия Европейских сообществ, *2001 Regular Report on Latvia's Progress Towards Accession (Ежегодный отчет о прогрессе Латвии на пути к вступлению -2001)* (далее – «Ежегодный отчет 2001»), Брюссель, 13 ноября 2001 г., стр. 24.

<sup>93</sup> См.: Среднесрочный приоритет для Латвии в 1999 г. в рамках Партнерства при вступлении: «продолжать интеграцию неграждан, особенно при помощи расширения программ обучения языку тех людей, для кого латышский не является родным языком.» ГД по вопросам расширения, *Латвия: 1999 Партнерство при вступлении*, <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/ap\\_02\\_00/en/ap\\_lv\\_99.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/ap_02_00/en/ap_lv_99.pdf)> (дата посещения 26 сентября 2002). Действительно, в Ежегодном отчете 2001 указано, что: «постоянные усилия, направленные на интеграцию неграждан, должны подкрепляться осуществлением всесторонней Программы интеграции общества во всех ее аспектах, включая действия для поощрения натурализации и расширение обучения латышскому языку.» *Ежегодный отчет 2001*, стр. 27.

<sup>94</sup> В 2000 г. финансирование Phare составляло 16% общего бюджета ГПОЛЯ, а ЕС начиная с 1996 г. ежегодно инвестировал в ее работу € 500 000. А. Рабрикс, *Программа интеграции для обучения латышскому языку*, стр. 23; см. также: <<http://www.lvavp.lv/eng/frameset.php?PHPSESSID=7eac25821853ca264a5348de81ac4036>> (дата посещения 26 августа 2002).

<sup>95</sup> *Ежегодный отчет 2001*, стр. 25.

<sup>96</sup> Информация получена от Делегации Европейской Комиссии в Латвии, Рига, 28 марта 2002 г.

интеграции через информацию и образование». Целью проекта было укрепление Информационного центра Управления натурализации и реализация пилотных проектов.<sup>97</sup>

ЕС не оценивал воздействие Программы интеграции на степень защищенности и обеспечения прав меньшинств в Латвии, скорее рассматривая ее как средство поддержки интеграции, и прежде всего – интеграции неграждан. Однако Европейская Комиссия привлекла внимание к проблемам, связанным с переходом школ меньшинств на модель билингвального образования в контексте реформы образования, отмечая недостаточную подготовку для учителей из школ с преподаванием на языке меньшинств и нехватку учебных материалов.<sup>98</sup> Она также подчеркнула, что необходимо сохранить, насколько это возможно, использование языков меньшинств во всех школах меньшинств. Тем не менее, хотя в Ежегодном отчете 2001 указано, что «продолжая реформу образования, важно будет обеспечить, чтобы сохранилось доверие к данному процессу [...]»,<sup>99</sup> он не оценивает уровень поддержки населением этой противоречивой реформы.

Для увеличения возможностей и большей прозрачности ФИО в 2000 г. были выделены средства PHARE, учитывая, что Фонд станет организацией, реализующей проекты национальной программы PHARE и управляющей пилотными проектами, финансируемыми PHARE.<sup>100</sup> Начиная с осени 2002 г., эксперты ЕС будут оказывать помощь: в оценке нормативных актов, касающихся ФИО, и предлагать рекомендации для улучшения его финансирования, оценки и административных процедур.<sup>101</sup>

В рамках PHARE 2001 ФИО получит еще € 1 283 850 для реализации в 2003 и 2004 гг. проектов, утвержденных по итогам конкурсов согласно порядку предоставления

---

<sup>97</sup> Напр., частичное финансирование социологических исследований, конференций, студенческого конкурса «На пути к гражданскому обществу». Информация получена от Делегации Европейской Комиссии в Латвии, Рига, 28 марта 2002 г.

<sup>98</sup> Европейская Комиссия приветствовала увеличение ассигнований из госбюджета на эту реформу. *Ежегодный отчет 2001*, стр. 25.

<sup>99</sup> *Ежегодный отчет 2001*, стр. 25.

<sup>100</sup> € 500 000 были выделены на укрепление институций и усиление потенциала ФИО, а € 100 000 – на пилотные проекты. Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002 г.

<sup>101</sup> Standard Summary Project Fiche (Стандартное резюме проекта) LE00.07.00, Содействие интеграции общества в Латвии 2000 (Сектор: Интеграция общества), Министерство юстиции, Министерство образования и науки, стр. 7-11.

грантов ЕС; требуется также совместное финансирование со стороны государства (см. Раздел 2.4).<sup>102</sup> Ожидается, что в рамках *PHARE* 2002 ФИО будет выделено еще € 1 500 000 на 2004 и 2005 гг.<sup>103</sup> В рамках программы PHARE будут финансироваться проекты только в области этнической интеграции.<sup>104</sup>

Начиная с 2003 г., ФИО также планирует управлять реализацией программы ACCESS, в рамках которой на деятельность НГО будет дополнительно предоставлен € 1 миллион.<sup>105</sup>

Было признано, что Латвия выполнила свои краткосрочные приоритеты в отношении Закона о языке 1999 г.<sup>106</sup> и обучения латышскому языку «в значительной степени»<sup>107</sup>, но лишь «частично осуществила» среднесрочные приоритеты (продолжение интеграции неграждан – особенно путем расширения обучения латышскому языку), приняв Программу интеграции и учредив ФИО.<sup>108</sup> Оценка Латвии в документе «Партнерство при вступлении» была пересмотрена на базе выводов Ежегодного отчета 2001 г.<sup>109</sup>

---

<sup>102</sup> Standard Summary Project Fiche (Стандартное резюме проекта) LE01.01.01, Содействие интеграции общества в Латвии 2001 (Сектор: Политические критерии), Министерство юстиции, стр. 4-8. В целом средства Программы Phare на 2001 год составляют € 31,4 миллиона, из которых € 2 миллиона должны быть ассигнованы на «Приоритет 1: Политические критерии, включая Содействие интеграции общества в Латвии». *Ежегодный отчет 2001*, стр. 9.

<sup>103</sup> Интервью с руководителем проектов ФИО, Рига, 2 августа 2002 г.

<sup>104</sup> Интервью с директором Секретариата ФИО, Рига, 12 августа 2002 г.

<sup>105</sup> Там же.

<sup>106</sup> Закон о государственном языке вступил в силу 1 сентября 2000 г. См. Раздел 3.42.

<sup>107</sup> *Ежегодный отчет 2001*, стр. 115.

<sup>108</sup> Там же, стр. 118. Дается пояснение, что «по-прежнему существенно не хватает учителей (латышского) языка, и будет важно, чтобы правительственная Программа овладения латышским языком сохранялась и расширялась в ближайшие годы».

<sup>109</sup> Новый вариант документа «Латвия – Партнерство при расширении» находится на <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/aplv\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/aplv_en.pdf)> (дата посещения 26 сентября 2002).

### **3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА – РЕАЛИЗАЦИЯ**

#### **3.1. Цели программы**

Основная цель Программы интеграции, как указано в ее вводной части, состоит в том, чтобы «сформировать демократическое, сплоченное гражданское общество на базе общих ценностей. Одной из таких ценностей является независимое и демократическое Латвийское государство».<sup>110</sup> Более конкретные цели изложены в отдельных главах (см. ниже).

#### **3.2. Государственная программа и дискриминация**

Хотя Программа интеграции напрямую не затрагивает вопросы дискриминации меньшинств, в ней часто упоминаются трудности, с которыми сталкиваются жители Латвии, в том числе и меньшинства: например, проблемы в сфере социальной и региональной интеграции (безработица, нищета, региональные различия) и отсутствие средств на культурные мероприятия. В ней также говорится об отсутствии гражданства, незнании латышского языка, а также отчужденности от Латвийского государства и латышской культуры. Программа признает особые проблемы меньшинств, включая помехи при заявках о получении гражданства, ограниченные контакты между меньшинствами и латышами, отсутствие контактов между школами с латышским языком обучения и школами меньшинств, недостаток средств для оплаты обучения латышскому языку, развитие двух обособленных информационных пространств и несовершенное законодательство в сфере культуры меньшинств.

По вопросу дискриминации латвийское общество зачастую придерживается противоположных взглядов. Среди государственных учреждений, НГО и широких слоев населения нет единого понимания того, в чем именно заключается дискриминация. Такая ситуация мешает конструктивному диалогу между латышами и меньшинствами, а также между государством и меньшинствами. Многие представители государственных учреждений и чиновники, участвовавшие в разработке и реализации Программы интеграции, не считают дискриминацию проблемой, затрагивающей конкретно меньшинства, скорее подчеркивая трудности, с которыми сталкиваются как этнические латыши, так и меньшинства (например, доступ к образованию, проблемы безработицы, дискриминация по признаку пола и др.).<sup>111</sup> В то же время меньшинства значительно чаще, чем латыши, утверждают, что они испытали

---

<sup>110</sup> Программа интеграции, стр. 8.

<sup>111</sup> Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002 г.

на себе дискриминацию, главным образом по языковому признаку или национальной принадлежности.<sup>112</sup>

В Латвии нет всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, соответствующего Директиве ЕС о расовом равенстве.<sup>113</sup> Общее положение о равенстве включено в Конституцию, как и в ряд других законов.<sup>114</sup> Латвия не ратифицировала Протокол № 12 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКЗПЧ).<sup>115</sup> Однако новый Закон о труде запрещает прямую или косвенную дискриминацию и оговаривает в некоторых случаях перенос бремени доказывания на другую сторону; фактически латвийское законодательство соответствует Директиве ЕС о расовом равенстве лишь в области нового Закона о

<sup>112</sup> Согласно исследованию 2000 г., 24% респондентов (31% нелатышей и 33% неграждан) испытывали дискриминацию в предыдущие три года; в качестве основы для нарушений прав человека 37% неграждан и 36% нелатышей указали язык и 43% неграждан и 40% нелатышей – национальность. Балтийский центр данных, *Silvēktiesības («Права человека»)*, неопубликованное исследование по заказу ГБПЧ, 2000 г.

<sup>113</sup> Директива Совета 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г., претворяющая в жизнь принцип равного обращения с людьми независимо от их расового или национального происхождения. Европейская Комиссия против расизма и нетерпимости (ECRI) недавно отметила, что «не имеется всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, охватывающего все сферы жизни [...] и обеспечивающего действенные механизмы обеспечения выполнения и возмещения ущерба.» Совет Европы, Европейская Комиссия против расизма и нетерпимости. *Второй отчет по Латвии, принятый 14 декабря 2001 г. и обнародованный 23 июля 2002 г.* (далее – «Отчет ECRI 2002»), стр. 8, <[http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country\\_approach/Latvia/Latvia\\_CBC\\_2.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Latvia/Latvia_CBC_2.asp#TopOfPage)> (дата посещения 26 августа 2002).

<sup>114</sup> Конституция (*Satversme*) находится на <[http://www.saeima.lv/Lapas/Satversme\\_Visa.htm](http://www.saeima.lv/Lapas/Satversme_Visa.htm)> (дата посещения 26 августа 2002). Другими законами, содержащими антидискриминационные положения, являются: Закон о труде, Закон об образовании, Уголовный Кодекс, Закон «О беспрепятственном развитии национальных и народных групп Латвии и о правах на культурную автономию» и Кодекс исполнения наказания. Программа мониторинга процесса вступления в ЕС – *Защита меньшинств, 2001*, стр. 279-280.

<sup>115</sup> ЕКЗПЧ была подписана в ноябре 2000 г. Протокол № 12 расширяет рамки Статьи 14 о недопущении дискриминации.



туде.<sup>116</sup> Рабочая группа под эгидой Министерства благосостояния приступила к согласованию законодательства с Директивой ЕС о расовом равноправии.<sup>117</sup>

Необходимо, чтобы в обществе лучше осознавали вопросы, связанные с дискриминацией, как и возможности удовлетворения своих претензий в суде; необходимо также обучать сотрудников государственных органов, занимающихся вопросами применения правовых норм.<sup>118</sup> Многие эксперты подчеркивали необходимость создания особого органа (отдела), который бы занимался вопросами дискриминации, включая дискриминацию по расовому и национальному признаку.<sup>119</sup> ГБПЧ<sup>120</sup> признает необходимость такого отдела, но указывает на отсутствие средств.<sup>121</sup>

В судебной практике не были рассмотрены случаи, связанные с дискриминацией по языковому или национальному признаку.<sup>122</sup> Однако после принятия поправок к Закону о Конституционном суде, данный суд также может рассматривать апелляции от

---

<sup>116</sup> Закон о труде (вступил в силу 1 июня 2002 г.) находится на <http://www.likumi.lv/doc.php?id=26019> (дата посещения 26 августа 2002). См. также G. Feldhune, M. Mits, *Legal analysis of national and European anti-discrimination legislation, A Comparison of the EU Racial Equality Directive & Protocol No. 12 with anti-discrimination legislation in Latvia* («Юридический анализ национального и европейского антидискриминационного законодательства. Сравнение Директивы ЕС о расовом равноправии и Протокола № 12 с антидискриминационным законодательством в Латвии», Европейский Центр прав рома / Interights / Группа политики миграции, Будапешт/Лондон/Брюссель, сентябрь 2000 г. стр. 25.

<sup>117</sup> Информация получена от директора ЛЦПЧЭИ, Рига, 21 августа 2002 г.

<sup>118</sup> G. Feldhune, M. Mits, *Юридический анализ ...*, стр. 28.

<sup>119</sup> G. Feldhune, M. Mits, *Юридический анализ...*, стр. 33. ECRI также подчеркивала необходимость специализированного органа для надзора за реализацией антидискриминационного законодательства либо как независимого учреждения, либо в составе ГБПЧ. *Отчет ECRI 2002 г.*, стр. 8-9.

<sup>120</sup> ГБПЧ – независимое учреждение по типу омбудсмена, созданное в 1995 г. для содействия соблюдению прав человека. В его обязанности входит рассмотрение жалоб, включая жалобы на дискриминацию по расовому, национальному или языковому признаку (хотя таких жалоб было мало); оно также даст анализ ситуации в этой области. Дополнительно см.: Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, *Защита меньшинств 2001*, стр. 302-303.

<sup>121</sup> ГБПЧ, *Aktuālie cilvēktiesību jautājumi Latvijā 2002. gada 2. ceturksnī* (Актуальные вопросы прав человека в Латвии во втором квартале 2002 г.), стр. 13-14, <[http://www.politika.lv/polit\\_real/files/lv/2002g2cet.pdf](http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/2002g2cet.pdf)> (дата посещения 26 августа 2002).

<sup>122</sup> Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, *Защита меньшинств 2001*, стр. 281.

частных лиц.<sup>123</sup> Следовательно, в ближайшем будущем число жалоб на дискриминацию по причине (отсутствия) гражданства или знания языка может увеличиться.<sup>124</sup>

### 3.2.1. Образование

Отсутствие контактов между школами с обучением на латышском и русском языке было названо основной проблемой в области образования, способствующей этническим предрассудкам и созданию стереотипов.<sup>125</sup> Программа интеграции подчеркивает необходимость создания «единой образовательной системы», чтобы обеспечить «развитие латвийского общества как гражданского общества с общими ценностями и обязанностями».<sup>126</sup> В особенности, она акцентирует важность «общего языка» для успешной интеграции и, следовательно, необходимость обучения латышскому языку, «особенно, чтобы молодое поколение могло свободно использовать его как средство общения». В то же время Программа декларирует необходимость сохранить идентичность меньшинств.<sup>127</sup>

Целями Программы интеграции в сфере образования являются, *inter alia*:

- разработка и реализация образовательных программ для меньшинств (билингвальное образование);<sup>128</sup>
- развитие сотрудничества между латышскими школами и школами меньшинств.<sup>129</sup>

<sup>123</sup> Поправки вступили в силу 1 июля 2001 г. См. Закон о Конституционном Суде (14 июня 1996 г.), Статья 17, <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=63354>> (дата посещения 26 августа 2002).

<sup>124</sup> G. Feldhüne, M. Mits, *Юридический анализ ...* стр. 19.

<sup>125</sup> Концепция государственной программы, стр. 29.

<sup>126</sup> Программа интеграции, стр. 60.

<sup>127</sup> Там же.

<sup>128</sup> Реализация программ основного образования меньшинств официально именуется также «билингвальным образованием», поскольку используются два языка обучения. Программа постепенного перехода среднего образования на государственный язык и увеличение количества предметов, преподаваемых на государственном языке в учебных программах начальной школы до 2005 г., стр. 10.

<sup>129</sup> В числе других задач: разработка методологии для билингвального образования; «межкультурное образование», содействие сотрудничеству между школами с латышским языком обучения и школами с обучением на языке меньшинств; обучение учителей общественным наукам; разработка программы гражданского образования; обеспечение участия меньшинств в разработке образовательных программ и реализации политики образования, и др. Программа интеграции, глава «Образование, язык и культура», стр. 60-72.

Многие представители меньшинств и гражданского общества считают меры, предлагаемые Программой интеграции в сфере образования, наиболее противоречивыми, так как они базируются на Законе об образовании 1998 г. Хотя официально декларированной целью реформы образования является содействие интеграции меньшинств и повышение их конкурентоспособности при поступлении в высшие учебные заведения, а также на рынке труда, через поддержку обучению латышскому языку,<sup>130</sup> многие представители гражданского общества и родители детей меньшинств считают элементы этой реформы дискриминационными и создающими трудности. Некоторые эксперты указали на отсутствие должной подготовки во многих школах, а также на недостаточное государственное финансирование; и рекомендовали вводить переход средних школ на латышский язык обучения с 2004 г. только в тех школах, которые к этому готовы.

Большинство проектов, осуществленных в этой области, были проекты, начатые ГПОЛЯ и ФСЛ еще до принятия Программы интеграции (в основном на иностранные средства) и признанные успешными. Недавно ФИО также одобрил серию небольших проектов, связанных с образованием. Необходимо больше усилий и ресурсов со стороны государства для обучения учителей, мониторинга политики, распространения информации о реформе образования и для более действенного участия меньшинств в процессе дальнейшего планирования и осуществления реформы.

### *Реформа образования*

Цели Программы интеграции в сфере образования соответствуют Закону об образовании 1998 г., который предусматривает переход всех средних школ на латышский язык обучения и реализацию программ обучения для национальных меньшинств (билингвальное образование) в основных школах. Таким образом, начиная с 1 сентября 1999 г. все государственные и муниципальные общеобразовательные заведения с языками обучения иными, чем латышский язык, должны были либо приступить к внедрению программ обучения меньшинств (см. ниже), либо переходить на образование на государственном языке. 1 сентября 2004 г. все десятые классы<sup>131</sup> государственных и муниципальных общеобразовательных заведений и первые курсы государственных и муниципальных профессионально-технических учебных заведений должны начать обучение только на латышском языке.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Программа постепенного перехода среднего образования на государственный язык и увеличение числа предметов, преподаваемых на государственном языке в учебных программах начальной школы до 2005 г., стр. 16.

<sup>131</sup> Начало среднего уровня образования.

<sup>132</sup> Закон об образовании, Условия переходного периода (17 ноября 1998 г.) (далее – «Закон об образовании 1998 г.»), Ст. 9, пар. 3, <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=50759>> (дата посещения 26 сентября 2002). Эти условия далее будут называться «реформой образования». См. также Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, *Защита меньшинств 2001*, стр. 289-293.

В нормативных актах Латвии нет точного определения билингвального образования.<sup>133</sup> Весной 1999 г. Министерство образования и науки ввело четыре модели программ образования меньшинств для основного уровня, определив пропорции использования латышского языка и языков меньшинств (обучение только на латышском языке, билингвально, только на языке меньшинств). Школы меньшинств, финансируемые государством, могут также создать свою собственную модель согласно стандартам, разработанным министерством. Некоторые школы начали на добровольной основе внедрять программы образования меньшинств до сентября 1999 года.<sup>134</sup>

Реформа образования является одним из самых противоречивых вопросов в контексте интеграции, а также в области прав меньшинств.<sup>135</sup> Мнения о реформе образования и билингвальном образовании расходятся. В целом, большинство жителей, включая меньшинства, поддерживает концепцию билингвального образования.<sup>136</sup> Тем не менее, хотя примерно половина учащихся, учителей и директоров школ меньшинств в общем поддерживают идею преподавания равного количества предметов на родном языке и на латышском (как предлагается в программах основного образования меньшинств), многие респонденты (41% учащихся, 37% учителей, 34% директоров и 31% родителей) предпочитают образование главным образом на языке

<sup>133</sup> Интервью с директором Отдела интеграции общества Департамента общего образования, министерство образования и науки, Рига, 5 августа 2002 г.

<sup>134</sup> В 2000/2001 учебном году в Латвии было 732 школы с латышским языком обучения, 173 – с русским языком обучения, и 149 – с обучением на двух языках (латышском и русском). Также было несколько польских, еврейских, украинских, эстонских, литовских и белорусских школ; а в двух школах – также классы для цыган. Количество учащихся, получающих образование на латышском языке, выросло от 66% в 1999/2000 гг. до 72,3% в 2001/2002, <<http://www.am.gov.lv/en/?id=800>> (дата посещения 26 августа 2002). Помимо заинтересованности родителей меньшинств в том, чтобы их дети учились в латышских школах, другими причинами снижения числа учащихся в школах с русским языком обучения стали эмиграция и снижение уровня рождаемости у этнических русских. Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, *Защита меньшинств 2001*, стр. 291.

<sup>135</sup> В этом разделе, посвященном вопросам дискриминации и равного доступа к образованию, акцент будет ставиться на обучении латышскому языку и на качестве образования. Вопросы, связанные с языком обучения и поддержкой идентичности меньшинств, будут обсуждаться далее в разделе 3.41. о правах меньшинств в сфере образования.

<sup>136</sup> *На пути к гражданскому обществу 2000/2001*, стр. 104 Согласно исследованию, 81% граждан и 74% неграждан поддерживают билингвальное образование.

меньшинства.<sup>137</sup> Что касается перехода в 2004 г. на латышский язык обучения средних школ, примерно половина родителей меньшинств, директоров школ и учителей выступают против, тогда как другая половина – за.<sup>138</sup>

Несмотря на значительные вложения средств<sup>139</sup>, эксперты озабочены недостаточной государственной финансовой поддержкой реформы образования меньшинств и тем, что реформа недостаточно подготовлена и плохо организована.<sup>140</sup> Главной проблемой является недостаточная готовность учителей к билингвальному образованию. Хотя в опросе 2002 г. учителя школ меньшинств оценили свою готовность к билингвальному образованию на среднем или высшем уровне, серьезными проблемами являются недостаточные навыки владения латышским языком, а также недостаточное знание в области билингвальной педагогики и

<sup>137</sup> См. Балтийский институт общественных наук, Канадское агентство международного развития, ОБСЕ, ФСЛ, *Analysis of the Implementation of Bilingual Education (Анализ процесса внедрения билингвального образования)*, Рига, 2002 г., (далее – «Анализ процесса внедрения билингвального образования»), стр. 20, <[http://www.politika.lv/polit\\_real/files/lv/bilingv\\_en.pdf](http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/bilingv_en.pdf)> (дата посещения 26 сентября 2002). Это исследование охватывало учителей школ меньшинств (т.е. с русским языком обучения) на начальном и среднем уровне образования, директоров школ и учащихся 2-3, 6-7 классов, а также их родителей. Количество респондентов в каждой группе исследования было разным, отличалась и методология исследования. Исследование доступно также на русском и на латышском языках.

<sup>138</sup> 58% учащихся, 52% учителей, 48% родителей и 46% директоров школ «скорее не» или «абсолютно не» поддерживают преподавание преимущественно на латышском языке начиная с 2004 г. *Анализ процесса внедрения билингвального образования*, стр. 20. По результатам другого исследования, 86% латышей-граждан, 55% русских-граждан и 47% неграждан поддерживают переход на латышский язык обучения в средних школах; 42% неграждан – против этого. *На пути к гражданскому обществу 2000/2001*, стр. 102.

<sup>139</sup> См. E. Papule, *State measures in bilingual education: Characterisation of minority education policy (Мероприятия государства в области билингвального образования: анализ политики образования меньшинств) Bulletin Tagad*, <<http://www.lvavp.lv/eng/frameset.php?PHPSSESSID=7eac25821853ca264a5348de81ac4036>> (дата посещения 26 августа 2002).

<sup>140</sup> Они также отметили, что больше внимания стало уделяться обучению билингвальных учителей только после начала реформы в 2000 году. E. Vēbers, *Bilingual education reform («Реформа билингвального образования»)* в: *Ключ к сплоченности и экономическому процветанию общества. Отчет об образовании в Латвии -2000 г.*, ФСЛ, Рига, стр. 77-87; A. Pabriks, E. Vēbers, R. Āboltiņš, *Atsvēšinātības pārvarēšana. Sabiedrības integrācija («Преодоление отчужденности. Интеграция общества»)*, Nims, Nīpo NT, Рига, 2001 г.; B. Lulle. «*Būtiskākās problēmas mazākumtautību izglītības reformas īstenošanā Latvijā*» («Важнейшие проблемы в реализации реформы образования меньшинств в Латвии»), *Politikās zinātnes jautājumi («Вопросы политологии»)*, Латвийский университет, факультет общественных наук, отдел политологии, Рига, 2002 г., стр. 205-238; интервью с директором Программы ФСЛ «Изменения в образовании», Рига, 22 марта 2002 г.

отсутствие методики.<sup>141</sup> Некоторые критики также отмечают, что билингвальное образование представлено в реформе образования и в Программе интеграции не как современный метод обучения для улучшения качества образования, уровня владения латышским языком и сохранения идентичности меньшинств, а скорее как средство для перехода на образование на латышском языке.<sup>142</sup>

Многие представители НГО меньшинств, эксперты и родители выражают озабоченность тем, что возможности и гарантии получения основного и среднего образования на языке меньшинств становятся все более ограниченными, и что ограничен также выбор родителей меньшинств и школ, участвующих в реформе. Хотя уровень владения латышским языком у учеников школ меньшинств лучше, чем у других групп респондентов (напр., родителей, учителей) и продолжает повышаться,<sup>143</sup> значительный процент директоров школ и учителей считают, что билингвальное образование ухудшает качество образования и знание предметов учащимися.<sup>144</sup> Учителей также заботит то, что знания латышского языка у учащихся недостаточны для билингвального образования. Также обнаружилось, что учащиеся из школ с русским языком обучения, по-видимому, оказываются в невыгодном положении на кон-

<sup>141</sup> Согласно исследованию 2002 г., более одной трети учителей школ меньшинств оценили свои знания латышского языка на низшем уровне, и только 10% – на высшем уровне, несмотря на то, что учителя в государственных школах должны говорить по-латышски на высшем уровне владения языком. *Анализ процесса внедрения билингвального образования*, стр. 19, 22, 34.

<sup>142</sup> Интервью с директором программы ФСЛ «Изменения в образовании», Рига, 22 марта 2002 г. и с директором ЛАШОР, Рига, 28 марта 2002 г. Есть также обеспокоенность вмешательством правящих партий, которые часто игнорируют качество образования и другие социальные, экономические и политические аспекты реформы образования.

<sup>143</sup> В 6-7 классах, 68% учащихся могут говорить по-латышски свободно или без существенных проблем, 30% могут обсуждать только простые темы, тогда как 2% совсем не могут говорить (по оценке самих учащихся). Большинство директоров школ (86%) и учителей (78%) указали, что результатом билингвального образования учащихся стало лучшее владение учащимися латышским языком. *Анализ процесса внедрения билингвального образования*, стр. 25, 39.

<sup>144</sup> К примеру, 51% учителей и более половины директоров школ меньшинств считают, что в результате билингвального преподавания знания учащихся по некоторым темам учебных предметов ухудшаются; 42% учителей и 54% директоров школ пришли к выводу, что ухудшается понимание вопросов, обсуждаемых учителями; и примерно одна треть учителей и директоров выразили озабоченность снижением у учащихся внимания и интереса к предметам. *Анализ процесса внедрения билингвального образования*, стр. 39.

курсах, проводимых на латышском языке.<sup>145</sup> В то же время, по данным Министерства образования и науки, уровень знаний учащихся в школах меньшинств не понизился.<sup>146</sup>

Таким образом, хотя Министерство образования и науки утверждает, что большинство школ меньшинств готово к переходу на латышский язык обучения в 2004 году, сохраняются опасения, что многие все же не готовы.<sup>147</sup> Были предприняты некоторые инициативы со стороны гражданского общества, чтобы определить спрос родителей на образование на родном языке, и в соответствии с этим влиять на государственную политику.<sup>148</sup> Эксперты также предложили отложить крайний срок для перехода, подчеркивая, что государство должно вложить больше ресурсов в реализацию реформы образования.<sup>149</sup> Также было рекомендовано, чтобы переход на латышский язык осуществлялся только в тех школах, которые к нему готовы.<sup>150</sup>

Основными организациями, которые в настоящее время предоставляют бесплатное обучение без отрыва от работы для билингвальных учителей и разрабатывают

---

<sup>145</sup> B. Zeļcērmans, N. Rogāle, *Minority Education Policies in Latvia: Who Determines Them and How?* («Политика образования меньшинств в Латвии: Кто и как ее определяет?»), в: На пути к сплочению и благосостоянию общества – Образование в Латвии, Отчет 2000 г., ФСЛ, Рига, 2001 г., стр. 90-91.

<sup>146</sup> Интервью с директором Отдела интеграции общества департамента общего образования, Министерство образования и науки, Рига, 5 августа 2002 г.

<sup>147</sup> По оценке министерства, 60% средних школ меньшинств готовы к обучению на латышском, поскольку обучение в них уже ведется на двух языках; 10% уже обучают на латышском; 25-35% преподают три предмета на латышском языке (но также отмечается, что у школ еще есть три года на подготовку). E. Papule, «Государственные меры в билингвальном образовании: характеристика политики образования меньшинств», *Бюллетень Tagad*. По данным исследования был сделан вывод, что из 50 исследованных школ 16% были готовы к переходу; и что 40% могут справиться, хотя и с определенными трудностями, тогда как 44% не были готовы. См.: *Анализ процесса внедрения билингвального образования*, стр. 46.

<sup>148</sup> Напр., собравшие большую аудиторию конференции «За образование на родном языке», организованные в 2000 и 2001 гг. ЛАШОР; в сентябре 2002 г. планируется очередная конференция. Также в 2001-2002 гг. почти 6000 человек подписали письмо, адресованное парламенту, государственным чиновникам и ОБСЕ. Информация предоставлена ЛАШОР, Рига, 2 августа 2002 г.; см. также <<http://www.lashor.lv>> (дата посещения 26 августа 2002).

<sup>149</sup> E. Vēbers, *Реформа билингвального образования*, стр. 77-87; A. Pabriks, E. Vēbers, R. Āboltiņš, *Преодолевая отчужденность. Интеграция общества*, стр. 133-147.

<sup>150</sup> *Анализ процесса внедрения билингвального образования*, стр. 8.

учебные материалы, являются ГПОЛЯ и ФСЛ (с финансированием главным образом из зарубежных источников).<sup>151</sup> Ниже будет также дан анализ некоторых проектов, поддерживаемых ФИО.

### Деятельность ГПОЛЯ

С 1997 г., реагируя на увеличившийся спрос, ГПОЛЯ предлагала курсы обучения латышскому языку для учителей (курсы ЛАТ 2 – латышского как второго языка), чтобы учителя могли достичь уровня знаний, обязательного для их работы. К 2001 г. 15413 учителей прошли обучение латышскому языку. Ежегодные оценочные опросы ГПОЛЯ показывают, что участники положительно оценивают курс ЛАТ 2.<sup>152</sup> В октябре 2000 г. также начались курсы по методике билингвального обучения, которые планируется проводить до 2006 г.; примерно 1500 учителей уже прошли такое обучение.<sup>153</sup>

ГПОЛЯ разработала учебные материалы в нескольких областях: учебные материалы по ЛАТ 2 для школ (классы 1–9); методическую учебную литературу для учителей и различных профессиональных групп; учебные материалы по ЛАТ 2 для более широкой аудитории. В 2001 г. вышла книга «Билингвальное образование – пособие для учителей».<sup>154</sup> В 2002 г. ведется подготовка слайдов для билингвального преподавания истории, биологии и географии в 7-м и 8-м классах.<sup>155</sup>

<sup>151</sup> Среди других инициатив: в четырех городах действуют центры билингвального образования, где людей информируют по вопросам билингвального образования и интеграции и предлагают курсы латышского языка и билингвального образования для учителей, при поддержке Министерства образования и науки; Центр в поддержку подготовки учителей; Рижский центр образования учителей; Центр многокультурного образования при Латвийском университете; школьные управы и др.

<sup>152</sup> См. <<http://www.lvavp.lv/eng/frameset.php?PHPSESSID=7eac25821853ca264a5348de81ac4036>> (дата посещения 26 августа 2002).

<sup>153</sup> Интервью с координатором проектов ГПОЛЯ по билингвальному образованию, Рига, 28 марта 2002.

<sup>154</sup> Предоставляется бесплатно для учителей, посещающих курсы обучения по билингвальному образованию; другие могут ее купить. I. Ievina, S. Eisaka, *Implementation of Bilingual Education Contribution of NPLLT («Реализация билингвального образования: вклад ГПОЛЯ»)*, *Бюллетень Tagad («Сейчас»)* 2002 г., <<http://www.lvavp.lv/eng/frameset.php?PHPSESSID=7eac25821853ca264a5348de81ac4036>> (дата посещения 26 августа 2002).

<sup>155</sup> Интервью с координатором проектов ГПОЛЯ по билингвальному образованию, Рига, 28 марта 2002.



Однако основное бремя по реализации билингвального образования лежит на плечах самих учителей. Зачастую у них не хватает времени или технических и материальных ресурсов для разработки своих собственных методик и пособий, даже если они знают, как их подготовить.<sup>156</sup> Самое слабое место в подготовке билингвальных учителей – отсутствие единой методологии для билингвального образования.<sup>157</sup>

В независимой оценке работы ГПОЛЯ был сделан вывод, что деятельность ГПОЛЯ сыграла важную роль в налаживании диалога с меньшинствами и привлечения их к билингвальной реформе образования.<sup>158</sup> Тем не менее, ГПОЛЯ воспринимается некоторыми НГО меньшинств как орудие государственной ассимиляционной политики в области образования.<sup>159</sup> Будущее таких инициатив после прекращения деятельности ГПОЛЯ (в 2006 г.) должно быть определено.

### Проект ФСЛ «Открытая школа»

Проект «Открытая школа» был начат ФСЛ в 1999 г. и будет продолжаться до 2003 г. Его цель – оказать поддержку созданию системы образования, которая способствует этнической интеграции общества путем создания общих ценностей и целей, поддерживая терпимость к разнообразию, поощряя сотрудничество между латышами и меньшинствами. Проект состоит главным образом в реализации четырех моделей билингвального образования в пилотных школах.<sup>160</sup> Его оценка, проведенная в 2000 г., показала, что проект

---

<sup>156</sup> Интервью с координатором проектов ГПОЛЯ по билингвальному образованию, Рига, 28 марта 2002.

<sup>157</sup> «Многие учителя полагают, что мы предложим им конкретные методы работы на их уроках. Но у нас нет единой системы методов для билингвального образования. Мы можем предложить только возможные решения». I. Ieviča, «Учитель в билингвальном образовании», 2001 г.

<sup>158</sup> A. Pabriks, *The National Programme for Latvian Language Training. Promotion of the Integration of Society 1996-2000. (Государственная программа овладения латышским языком. Содействие интеграции общества 1996-2000 гг.) Отчет о влиянии*, стр. 15-18.

<sup>159</sup> И. Пименов, «Кто политизирует школьную реформу?», *Бизнес & Балтия*, 19 ноября 2001 г.

<sup>160</sup> Проект охватывает 20 русских школ, 17 латышских школ (с учениками из меньшинств), 14 детских садов и 7 педагогических университетов. Другая деятельность включает: конференции и семинары по билингвальному образованию, разработку материалов для билингвального образования, летние лагеря для учителей, интеграционные лагеря и сотрудничество между школами, информационную кампанию и др. Информационные материалы, подготовленные координаторами проекта ФСЛ «Открытая школа»; интервью с координатором проекта, Рига, 25 марта 2002 г.

воспринимался положительно теми, для кого он был предназначен; были также высказаны рекомендации для дальнейшего совершенствования.<sup>161</sup>

### Проекты, поддерживаемые ФИО

Несколько проектов, поддержанных ФИО в ноябре 2001 г., связаны с переходом на латышский язык обучения. Многие из них представляют собой продолжение проектов, реализованных до принятия Программы интеграции. Основной реализующей организацией является Министерство образования и науки, а также школы меньшинств.

Например, LVL 2160 (€ 3770) было выделено Министерству образования и науки и ГПОЛЯ на проект «Вовлечение учителей и родителей из национальных меньшинств в процесс интеграции», цель которого – способствовать лучшему пониманию билингвальной реформы образования учителями и родителями. Всего 8 семинаров для родителей и учителей было проведено в городах Риге, Даугавпилсе и Лиенае. Они показали, что у родителей было очень мало информации о реформе и плохое представление о билингвальном образовании; учителя были информированы лучше. Было подчеркнуто, что требуется больше информации о билингвальном образовании.<sup>162</sup> Соответственно, планируется проведение еще 40 семинаров.<sup>163</sup>

### *Сотрудничество между школами*

Ряд мероприятий был проведен в поддержку сотрудничества между школами меньшинств и латышскими школами – как между учителями, так и между учащимися; организаторами выступали в первую очередь ГПОЛЯ и ФСЛ.<sup>164</sup> Их целью было способствовать межкультурному общению, повысить знания учащихся о других культурах, улучшить знание латышского языка среди учащихся и учителей, повысить их интерес к Латвии и способствовать общественной активности школьников.

<sup>161</sup> E. Nadirova, E. M. Stallman, *Оценка реализации. Проект «Открытая школа». Фонд Сороса – Латвия*. Учительский колледж, Колумбийский университет, весна 2000 г., <[http://www.politika.lv/polit\\_real/files/lv/Open\\_school.pdf](http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/Open_school.pdf)> (дата посещения 13 апреля 2002).

<sup>162</sup> Интервью с координатором проектов ГПОЛЯ по билингвальному образованию, Рига, 28 марта 2002.

<sup>163</sup> Интервью с директором Отдела интеграции общества департамента общего образования, Министерство образования и науки, Рига, 5 августа 2002 г.

<sup>164</sup> ФСЛ также организует интеграционные лагеря для учеников и учителей, и реализует проект для издания журнала «Tilts» («Мост») совместными усилиями латышских детей и детей меньшинств.

## Деятельность ГПОЛЯ

Начиная с 1998 г. ГПОЛЯ организовывала неформальные проекты обучения латышскому языку, такие как интеграционные лагеря, молодежные клубы, и сотрудничество между школами.<sup>165</sup> Государство впервые внесло свой вклад в 2001 г. Около 1 000 учащихся и учителей были участниками этих инициатив. Эксперты ГПОЛЯ оценили почти все проекты в стадии реализации и пришли к выводу, что интеграционные лагеря были полезными для увеличения взаимодействия между различными культурами, а также для практики использования латышского языка.<sup>166</sup> Тем не менее, были высказаны некоторые критические замечания в отношении нечетких, нереальных и трудно поддающихся контролю целей таких лагерей. Независимые эксперты также положительно оценили лагеря, отметив, что дети меньшинств и латышские дети больше узнали о культуре друг друга, а также улучшились их навыки общения; они также сделали вывод, что ГПОЛЯ внесла вклад в увеличение готовности латышских школ сотрудничать со школами меньшинств.<sup>167</sup> В 2002 году эти проекты по-прежнему будут получать поддержку от ГПОЛЯ, которая уже получила финансирование PHARE для организации 15 лагерей.<sup>168</sup>

## Проекты, поддерживаемые ФИО

В тематике конкурсных заявок в 2002 г. ФИО уделил особое внимание «обмену и сотрудничеству между учащимися» (см. Раздел 2.4.). В июне 2002 г. было одобрено шесть проектов из этой области; и во втором конкурсе, как ожидается, будут утверждены дополнительные проекты.

Поскольку ФИО только недавно начал свою деятельность и учитывая его широкие общие задачи и ограниченные средства, его инициативы можно считать лишь как частично дополняющими другие меры в области реформы

<sup>165</sup> В 2001 г. ГПОЛЯ выделила средства для 14 лагерей, 12 клубов и на 9 проектов школьного сотрудничества. Каждый лагерь получил LVL 1700 (€ 2967), каждый молодежный клуб – LVL 700 (€ 1222), и каждый проект школьного сотрудничества – LVL 800 (€ 1396) из госбюджета. 80% финансирования поступает из ГПОЛЯ, остальное – из других источников, например, из самоуправлений, от родителей и др. Данных о доле государственного финансирования в 2001 г. не имелось.

<sup>166</sup> S. Vigule, J. Sņķeris, S. Kuciņa *et al.*, *Оценочные отчеты интеграционных лагерей. Оценочные материалы, подготовленные экспертами из ГПОЛЯ*, Рига, 2001 г.

<sup>167</sup> I. Apine, L. Dribins, A. Jansons, *et al.*, *Etnopolitika Latvijā («Этнополитика в Латвии»)*, Епра, Рига, 2001 г., стр. 12-13.

<sup>168</sup> Интервью с директором ГПОЛЯ, в «*Neformālie latviešu valodas apguves projekti («Неформальные проекты овладения латышским языком»)*, Izglītība un Kultūra («Образование и культура»), 21 декабря 2001 г., стр. 11.

образования. Тем не менее, его действия до сих пор способствовали распространению информации о билингвальном образовании и сотрудничеству между школами. Необходимо обеспечить дополнительные действия в этой области.

С точки зрения интеграции общества чрезвычайно важно, чтобы государство способствовало более эффективному участию меньшинств в дальнейшем планировании и реализации реформы образования, учитывая возможности и спрос школ и родителей. Имеется также значительная потребность инвестировать больше ресурсов в подготовку учителей, а также в мониторинг политики.

### 3.2.2. Занятость

Программа интеграции затрагивает вопросы обучения латышскому языку как средства содействия занятости, поскольку недостаточный уровень владения языком рассматривается в качестве препятствия в поиске работы для лиц, для которых латышский язык не является родным. Еще до принятия Программы интеграции государство осуществляло мероприятия по стимулированию занятости всего населения. Обучение латышскому языку, проводимое ГПОЛЯ, также можно рассматривать как мероприятия в области стимулирования занятости. При этом очевидно, что существует более высокая потребность в обучении латышскому языку, чем реальные возможности в настоящее время по причине нехватки квалифицированных преподавателей и денежных средств.

В Программе интеграции в качестве одной из главных целей выдвинута необходимость содействия развитию занятости в главе «Социальная и региональная интеграция общества».<sup>169</sup> В ней отмечаются недостаточное владение латышским языком и низкий уровень образования как препятствие конкурентоспособности безработных-нелатышей на рынке труда.<sup>170</sup> Также отмечается, что многие люди не способны воспользоваться предоставленными возможностями изучить латышский язык по причине нехватки финансовых средств.<sup>171</sup> Действительно, как показывают исследования, уровень владения латышским языком среди безработных является более низким в сравнении с другими группами населения. Много безработных, особенно

---

<sup>169</sup> Программа Интеграции, стр. 44

<sup>170</sup> Там же, стр. 48. Лишь 43% граждан, для которых латышский не является родным языком, и 23% неграждан отмечают, что в состоянии выполнять работу, требующую знания латышского языка; 30% и 28% могут выполнять эту работу с трудом; 22% и 38% совсем не могли бы работать, поскольку они не знают языка. *По пути к гражданскому обществу 2000/2001*, стр. 99.

<sup>171</sup> Концепция государственной программы, стр. 35.

в регионе Латгалии и в Риге, вообще не имеют удостоверения об уровне владения государственным языком, и их знания латышского языка зачастую являются слабыми.<sup>172</sup> Уровень знания латышского языка у многих безработных также не соответствует уровню, необходимому для выполнения профессиональных обязанностей при поступлении на работу. Это, безусловно, создаст препятствия для нахождения работы, в том числе, при помощи Государственной службы занятости (ГСЗ), поскольку в определенных случаях (предложения о работе) помощь ГСЗ предусматривает, чтобы претенденты на рабочие места имели соответствующее удостоверение, свидетельствующее об уровне владения языком.<sup>173</sup>

Программа интеграции не касается проблем дискриминации по этническому признаку в области занятости; кроме того, о таких случаях имеется недостаточно информации. Однако выявлены некоторые проблемы, связанные с законодательством. Так, новый Закон о труде не применяется в области доступа к занятости в государственной службе, где меньшинства представлены недостаточно.<sup>174</sup> Имеется также ряд спорных ограничений по трудоустройству неграждан в частном секторе, где не

---

<sup>172</sup> По данным на октябрь 2001 г., примерно 12% от общего количества лиц, зарегистрированных как безработные, не имели документа, подтверждающего их знания латышского языка. Информация получена от Отдела по активным мероприятиям занятости Государственной службы занятости 25 октября 2001 г. По самооценке самих безработных, 58% лиц с неродным латышским языком, находящихся в поисках работы, имеют наиболее низкий уровень владения латышским языком и 9,6% из них не знают латышского языка. Балтийский институт социальных наук ГПОЛЯ, Valoda (Язык). *Социологическое исследование, ноябрь 2001 – январь 2002 г.*

<sup>173</sup> См. Правила, определяющие уровень владения государственным языком, необходимый для выполнения профессиональных и должностных обязанностей, а также процедуру проведения экзаменов на знание латышского языка (приняты в 2000 г.), § 1, п. 8, <[http://www.riga.lv/minelres/NationalLegislation/Latvia/Latvia\\_LangRegProficiency\\_English.htm](http://www.riga.lv/minelres/NationalLegislation/Latvia/Latvia_LangRegProficiency_English.htm)> (на латышском языке) (приняты 26 августа 2002 г.). В июне 2001 г. были приняты поправки к Кодексу административных правонарушений, устанавливающие размер штрафов для работодателей, которые нанимают работников с недостаточными знаниями латышского языка.

<sup>174</sup> Закон о государственной службе не содержит положений о равноправии, и антидискриминационные положения Закона о труде относительно найма государственных служащих не применяются. Закон о государственной службе, 22 сентября 2000 г., <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=10944>> (на латышском языке) (дата посещения 23 августа 2002 г.); см. также: *Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, Защита меньшинств 2001*, стр. 287-288.

допускается их работа на должностях помощников адвокатов, руководителей частных детективных агентств,<sup>175</sup> пилотов самолетов и охранников.<sup>176</sup>

Некоторые исследования указывают на то, что меньшинства сталкиваются с неблагоприятным положением на рынке труда. Например, согласно исследованию 2000 г., 10% этнических латышей и 17% представителей других этнических групп заявили, что они являлись безработными и не получали пособия.<sup>177</sup> Доля официально зарегистрированных безработных среди этнических латышей сократилась с 53,7 % от общего количества безработных в 1997 г. до 4,98 % в 2000 г.; таким образом, увеличилась доля безработных – представителей национальных меньшинств.<sup>178</sup> Представители меньшинств испытывают более высокую степень социальной и экономической незащищенности по сравнению с этническими латышами.<sup>179</sup>

Существует также диспропорция между представительством меньшинств в государственном и частном секторе. Меньшинства менее представлены в государственном секторе и недостаточно представлены в органах, ответственных за принятие решений (см. Раздел 3.43).<sup>180</sup> С другой стороны, меньшинства лучше представлены на частных предприятиях.<sup>181</sup> Меньшинства пропорционально представлены и даже

<sup>175</sup> Закон о детективной деятельности, Статья 4 (1 ноября 2001 г.), <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=26311>> (дата посещения 1 октября 2002 г.).

<sup>176</sup> *Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, Защита меньшинств 2001*, стр. 288. Согласно статье 3 Закона об огнестрельном оружии и специальных средствах самообороны, только граждане Латвии имеют право владеть огнестрельным оружием, <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=63056>> (дата посещения 26 августа 2002 г.).

<sup>177</sup> R. Rose. *New Baltic Barometer IV: A Survey Study. Studies in Public Policy*, no. 284, (*Новый Балтийский Барометр IV: Исследования государственной политики*), Центр исследований государственной политики, Стратклайдский университет, Глазго, 2000 г., стр. 5; см. также: *Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, Защита меньшинств 2001*, стр. 288.

<sup>178</sup> Центральное статистическое управление, *Latvijas statistikas gadagrāmata (Статистический ежегодник – Латвия)*, Рига, 2001 г., стр. 58.

<sup>179</sup> См. R.Rose, *New Baltic Barometer IV («Новый Балтийский Барометр IV»)*.

<sup>180</sup> A.Pabriks, *Occupational Representation and Ethnic Discrimination in Latvia («Занятость и этническая дискриминация в Латвии»)*, Латвийский центр по правам человека и этническим исследованиям, Фонд Сороса – Латвия (ФСЛ), «Нордик» Рига, 2002 г., стр. 50.

<sup>181</sup> Согласно данным исследования 2000 г., в государственных бюджетных учреждениях работали 35% этнических латышей и 21% представителей меньшинств, по сравнению с 29% и 37% соответственно во вновь созданных предприятиях частного бизнеса. R.Rose, *New Baltic Barometer IV («Новый Балтийский Барометр IV»)*, стр. 5.

«доминируют» в некоторых государственных учреждениях, например в полиции, администрации тюрем и на некоторых государственных предприятиях (наследие советского периода).<sup>182</sup>

Политика государства по стимулированию трудоустройства была начата и проводилась еще до принятия Программы интеграции. Мероприятия по обеспечению трудоустройства путем организации курсов латышского языка осуществляет ГПОЛЯ.

### *Деятельность ГПОЛЯ*

Начиная с 1997 г. приблизительно 30 процентов средств ГПОЛЯ, выделенных на нужды обучения, было затрачено на преподавание латышского языка для взрослых; в целом 42 630 представителей различных профессиональных и социальных групп посетили языковые курсы, организованные ГПОЛЯ в период с 1996 по 2001 г.<sup>183</sup> ГПОЛЯ также проводит подготовку учебных материалов, аудио- и видеоматериалов, учебных программ для радио, телевидения, сети Интернет и т.д. Организация ГПОЛЯ обучения латышскому языку для безработных была предусмотрена в программах PHARE 2000 и PHARE 2001. Кроме того, ГПОЛЯ сотрудничала с Государственной службой занятости, чтобы оказать содействие изучению языка для лиц, проходящих профессиональную переподготовку, а также для молодежи.

Меньшинства в целом положительно оценивают деятельность ГПОЛЯ; однако спрос на обучение латышскому языку намного превышает предложение. Нехватка квалифицированных преподавателей не дает возможностей расширить деятельность ГПОЛЯ в этой области.<sup>184</sup> Таким образом, согласно статистическим данным, общее количество безработных, которые участвовали в мероприятиях ГПОЛЯ до 2001 г. (476 человек),<sup>185</sup> составляет лишь незначительную часть всех заинтересованных лиц. В настоящее время не менее 10 000 официально зарегистрированных безработных не имеют удостоверения об уровне владения государственным языком.<sup>186</sup>

### *Возможные проекты в будущем*

В Программе интеграции упомянута возможность поддержки обучения языку для безработных – представителей меньшинств. ГСЗ внесла некоторые предложения по обучению латышскому языку, но ее возможности весьма невелики вследствие

---

<sup>182</sup> A.Pabriks, *Занятость и этническая дискриминация в Латвии*, стр. 26-36.

<sup>183</sup> <<http://www.lvavp.lv/eng/frameset.php?PHPSESSID=7eac25821853ca264a5348de81ac4036>> (дата посещения 26 августа 2002 г.).

<sup>184</sup> Интервью с директором ГПОЛЯ, Рига, 15 февраля 2002 г.

<sup>185</sup> <<http://www.lvavp.lv/eng/frameset.php?PHPSESSID=7eac25821853ca264a5348de81ac4036>> (дата посещения 26 августа 2002 г.).

<sup>186</sup> Информация получена от Отдела по активным мероприятиям занятости Государственной службы занятости 25 октября 2001 г.

ограниченного финансирования.<sup>187</sup> Некоторые НГО и органы самоуправления (например, самоуправление города Лиепай) также организовывали бесплатное обучение латышскому языку.

В то время как спрос на обучение остается высоким,<sup>188</sup> будущее мероприятий по обучению взрослых латышскому языку при поддержке государства остается неопределенным, особенно после 2006 г., когда работа ГПОЛЯ должна завершиться. Дальнейшие проекты будут в значительной степени зависеть от приоритетов правительства. Положительным шагом в этом направлении было объявление ФИО во второй половине 2002 г. конкурса о разработке модели организации обучения взрослых жителей латышскому языку с финансированием из средств ФИО.<sup>189</sup> В то время как некоторые эксперты считают, что необходимо расширить обучение языку, финансируемое государством,<sup>190</sup> по мнению других экспертов, лучшим способом стимулирования использования латышского языка является усиление регламентации употребления языков в частной сфере<sup>191</sup>, или другими

<sup>187</sup> В 2001 г. ГСЗ подала заявку проекта «Интеграция безработных нелатышей на рынке труда» для ФИО, однако он не был одобрен, в основном вследствие большого количества необходимых средств: LVL 70 500 (€ 123 037). Интервью с заместителем директора секретариата ФИО, 28 марта 2002 г.

<sup>188</sup> Данные проведенных исследований свидетельствуют, что 69% респондентов с неродным латышским языком хотели бы улучшить навыки владения латышским языком, и 36% представителей меньшинств хотели бы пройти обучение на курсах латышского языка. Балтийский институт социальных наук и ГПОЛЯ, *Valoda (Язык). Социологическое исследование, ноябрь 2001 - январь 2002*.

<sup>189</sup> Фонд интеграции общества, Программа этнической интеграции «Обучение взрослых латышскому языку.» Рекомендации претендентам по участию в конкурсе, 2002 г., стр. 5-6, <[http://www.lфio.lv/docs/vl\\_2/ei\\_latvval.doc](http://www.lфio.lv/docs/vl_2/ei_latvval.doc)> (дата посещения 26 августа 2002).

<sup>190</sup> A. Pabriks, E. Vēbers, R. Āboliņš, *Overcoming Alienation. The Integration of Society («Преодоление отчуждения. Интеграция общества»)*, стр. 133-154; I. Apine, L. Dribins, A. Jansons, et al., *Ethnopolitics in Latvia («Этнополитика в Латвии»)*, стр. 38. I. Indans, V. Kalnins, *Sabiedrības integrācijas institucionālās politikas analīze («Анализ институциональной политики социальной интеграции»)*, Латвийский институт международных отношений, Рига, 2001 г.

<sup>191</sup> Попытка Центра государственного языка усилить свои полномочия в регуляции употребления языков в частной сфере посредством разработки поправок Закону о государственном языке, предусматривающих новый список профессий в самоуправлениях и в частном секторе, была unsuccessful вследствие вмешательства министра иностранных дел, который заявил, что эти поправки вызовут негативную реакцию международных организаций. *Human Rights in Latvia 1 January 2002-30 June 2002*, p. 3.



способами, например, стимулирование положительного отношения к использованию латышского языка<sup>192</sup> и развитие среды функционирования латышского языка.<sup>193</sup>

### 3.2.3. Жилье, товары и услуги

Программа интеграции не содержит положений относительно равного доступа к жилью, а также другим товарам и услугам. Имеющиеся данные не указывают на существенные различия в этих сферах по этническому признаку.<sup>194</sup>

### 3.2.4. Здравоохранение и другие формы социальной защиты

Программа интеграции содержит упоминание о мерах, принятых Министерством благосостояния в области здравоохранения и социальной защиты.<sup>195</sup> ФИО также поддержал ряд проектов для малоимущих групп населения и инвалидов. Однако они не были конкретно направлены на меньшинства.

### 3.2.5. Система уголовного судопроизводства

В Программе интеграции не упомянута проблема обеспечения равного доступа в системе уголовного судопроизводства. В этом контексте положение Закона о государственном языке, согласно которому государство, муниципальные и судебные

---

<sup>192</sup> Например, Комиссия по государственному языку, основанная в начале 2002 г. (см. раздел 3.4.2.) рекомендовала представителям власти г. Даугавпилса (в котором проживают преимущественно представители меньшинств) провести кампанию по стимулированию употребления латышского языка, а также рассмотреть возможности перемещения некоторых государственных учреждений в Даугавпилс. *Minority Issues in Latvia (Вопросы меньшинств в Латвии)*, No 46, 8 March 2002, p. 4, <<http://racoon.riga.lv/minelres/archive//03182002-19:44:34-4063.html>> (дата посещения 30 сентября 2002).

<sup>193</sup> I. Kuzmina, «*Neliesim ūdeni tukšā, tucā*» (Не будем лить воду в пустую бочку), Газета о выборах, приложение к *Lauku Avīze* («Сельская газета») No. 8, 13 сентября 2002 г., стр. 12-13. Некоторые эксперты считают, что одним из факторов, препятствующих употреблению латышского языка, является то, что многие латыши говорят по-латышски с представителями меньшинств.

<sup>194</sup> Например, A. Aasland, *Ethnicity and Poverty in Latvia* («Этническая принадлежность и бедность в Латвии»), Институт прикладных социальных наук, <[http://ano.deac.lv/html\\_e/index\\_09.htm](http://ano.deac.lv/html_e/index_09.htm)> (дата посещения 26 августа 2002).

<sup>195</sup> Программа интеграции, стр. 44-50.

учреждения обязаны принимать документы от частных лиц, исполненные только на латышском языке или с приложением нотариально заверенного перевода, по мнению экспертов по правам человека, рассматривается как противоречащее международным нормам прав человека (Европейская конвенция по правам человека – ЕКПЧ и Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств – РКЗНМ) в отношении лиц, не владеющих латышским языком и тех, кто не может себе позволить оплатить нотариально заверенный перевод (например, заключенных и лиц, находящихся под следствием).<sup>196</sup>

### 3.3. Защита от расово мотивированного насилия

Расово мотивированное насилие не является острой проблемой для Латвии. Программа интеграции непосредственно не содержит упоминания о проблеме насилия, мотивированного расовыми различиями. Однако экстремизм, нетерпимость и национальная ненависть считаются недопустимыми.<sup>197</sup> При этом были финансированы некоторые мероприятия, способствующие межнациональной терпимости.<sup>198</sup> Кроме того, различные проекты, проводимые в рамках Программы интеграции для развития межкультурных связей, например, языковые лагеря, сотрудничество между школами и культурные мероприятия частично нацелены также на преодоление этнических стереотипов и нетерпимости.

Случаев преступлений на почве расовых различий не было зарегистрировано.<sup>199</sup> Положения, запрещающие подстрекательство и/или распространение проявлений

<sup>196</sup> G. Feldhüne, M. Mits, *Legal analysis* («Юридический анализ...»), стр. 39. ГБПЧ недавно порекомендовало учредить государственный орган, который бы оказывал такого рода услуги перевода, а также высказало предложение о том, чтобы государство и муниципальные органы принимали документы о нарушениях закона или гражданских правонарушениях, включая запросы и петиции в суд, на иностранных языках, если имеются объективные причины, по которым заявитель не может обеспечить перевод. NHRO, *Aktuālie cilvēktiesību jautājumi Latvijā 2002. gada 1. ceturksnī* (Актуальные вопросы прав человека в первом квартале 2002 г.), стр. 13-14.

<sup>197</sup> Программа интеграции, стр. 10.

<sup>198</sup> К ним относятся проекты, реализованные Музеем и документальным центром «Евреи в Латвии» по проблеме антисемитизма. Также была получена материальная поддержка от ФИО в 2001 г. на сумму LVL 2585 (€ 4511). Информацию предоставил заместитель директора секретариата ФИО, Рига, 28 марта 2002 г.

<sup>199</sup> N. Muiznieks, *Extremism in Latvia* («Экстремизм в Латвии»), Латвийский центр по правам человека и этническим исследованиям, Рига, 2002, стр. 10-11 <<http://www.policy.lv/index.php?id=102443&lang=en>> (дата посещения 27 сентября 2002).

расовой ненависти в устной форме, содержатся в нескольких законах.<sup>200</sup> Однако существуют некоторые проблемы в области применения существующего законодательства. Так, формулировка Статьи 78 Уголовного кодекса в Латвии интерпретируется таким образом, что необходимо доказать намерение в разжигании национальной или расовой ненависти,<sup>201</sup> что рассматривается как одна из причин того, почему лишь немногие из этих случаев были доказаны.<sup>202</sup> Представители правоприменяющих органов также получили недостаточную подготовку по вопросам расизма, ксенофобии или экстремизма.<sup>203</sup>

### 3.4. Защита прав меньшинств

В Программе интеграции подчеркивается, что интеграция не означает ни принудительной ассимиляции, ни ограничения прав меньшинств.<sup>204</sup> В ней также декларируется задача содействия реализации «права меньшинств на культурную автономию и гарантии обеспечения культурной автономии.»<sup>205</sup> Однако упор делается скорее на права меньшинств на «сохранение родного языка и культуры» и «сохранение их этнической идентичности», чем на защиту других международно признанных прав меньшинств, например право использовать родной язык в различных сферах жизни, право на средства массовой информации на языке меньшинств или право участия в общественной жизни.

Некоторые правительственные должностные лица и эксперты подвергли сомнению то, что развитие некоторых прав меньшинств будет содействовать достижению

---

<sup>200</sup> Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, *Защита меньшинств 2001*, стр. 300-301.

<sup>201</sup> Уголовный кодекс (Ст. 78, п. 1), 17 июня 1998 г., <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=25829>> (дата посещения 28 августа 2002 г.).

<sup>202</sup> G. Feldhüne, *M. Mišs, Legal analysis ...*, стр. 36. Это положение также противоречит Статье 4 Международной Конвенции по устранению всех форм расовой дискриминации (КУВФРД), которую подписала Латвия. Что касается Уголовного кодекса, Европейская комиссия против расизма и дискриминации (ЕКПРД) отмечает, что его Статья 78 не содержит положения, «четко пресекающего действия, направленные на унижение национального достоинства человека.» ЕКПРД также выразил озабоченность тем, что, в то время как в Статье 156 запрещается посягать на честь личности, «данная статья, вероятно, не вполне пригодна применительно к таким проявлениям в отношении групп людей, а также ни разу не апробировалась в случаях оскорбительного поведения, совершенного на этнической или национальной почве.» *2002 Отчет ЕКПРД*, стр. 7-8.

<sup>203</sup> N. Muižnieks, *Extremism in Latvia*, стр. 10-11.

<sup>204</sup> Программа интеграции, стр. 8.

<sup>205</sup> Чисто декларативный закон «О беспрепятственном развитии национальных и этнических групп в Латвии и праве на культурную автономию» был принят 19 марта 1991 г. Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, *Защита меньшинств 2001*, стр. 279-280.

целей Программы интеграции, призванных обеспечить использование латышского языка и единство общества. Они также подчеркивают, что защита прав меньшинств – не первостепенная задача Программы интеграции, в связи с чем не следует проводить анализ защиты прав меньшинств исходя из этого документа.<sup>206</sup>

Прогресс в области прав меньшинств с 2001 г. был незначительным. Не были предприняты шаги для ратификации РКЗНМ (подписанной 11 мая 1995 г.) и принятия Закона о правах национальных меньшинств (проект 2000 г.).<sup>207</sup> Однако к позитивным сдвигам можно отнести изменения, связанные с требованиями в отношении уровня знаний латышского языка для кандидатов в депутаты (см. Раздел 3.4.3.).

### 3.4.1. Образование

Как отмечено выше, одной из мер, предложенных в Программе интеграции в области образования, является разработка и реализация программ образования для меньшинств (в контексте реформы образования) с целью содействовать изучению латышского языка и развитию единой системы образования (см. Раздел 3.2.1.). В то же время, программы образования меньшинств рассматриваются также как средства, способствующие сохранению идентичности среди меньшинств и их интеграции в латвийское общество.<sup>208</sup> Однако воздействие этих программ на идентичность меньшинств неопределенно (см. ниже), и в рамках Программы интеграции не предлагались проекты по целенаправленной защите или содействию национальной идентичности меньшинств в сфере образования.<sup>209</sup> Хотя государство осуществляло некоторые инициативы по развитию идентичности меньшинств в сфере образования, а также по развитию интереса у детей латышской национальности к культуре и истории меньшинств, важна дальнейшая поддержка в этой области. Существует потребность более широкого участия меньшинств в развитии программ образования и более широких исследований о воздействии этих программ на идентичность

---

<sup>206</sup> Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002.

<sup>207</sup> Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, *Защита меньшинств 2001*, стр. 280.

<sup>208</sup> Программа интеграции, стр. 60.

<sup>209</sup> В 2001 г. ФИО выделил LVL 1500 (€ 2618) на проект «Дети национальных меньшинств в школах с латышским языком обучения», инициированный Министерством образования и науки. Тем не менее, данный проект не ставит целью развивать идентичность детей меньшинств; скорее, его задачей является оценить количество детей – представителей меньшинств, обучаемых в латышских школах (в 1 – 3 классах), а также разработать методические рекомендации по обучению детей в классах с неродной языковой средой. По материалам ФИО, Рига, 2002 г.

меньшинств и знание ими родного языка. Необходимы также дополнительные усилия для того, чтобы система образования стала «межкультурной».<sup>210</sup>

Государство поддерживает образование на русском языке и языках семи других групп национальных меньшинств. Однако представители гражданского общества выражают беспокойство по поводу недостаточных гарантий в государственном законодательстве, касающихся основного и среднего образования на родном языке. Реформа образования, проводимая на основе Закона об образовании 1998 г. критиковалась меньшинствами, которые желают, чтобы финансируемые государством средние школы с обучением преимущественно на языках меньшинств были сохранены и после 2004 г.

Законодательная основа, гарантирующая возможности получения образования на языках меньшинств и преподавание языка меньшинств, не является полной и также содержит в себе противоречия.<sup>211</sup> В Законе о Всеобщем образовании 1999 г. допускается сочетание программ для основного и среднего образования с «программами образования меньшинств, включая преподавание языков меньшинств и предметов, связанных с идентичностью меньшинства, а также интеграцией общества в Латвии».<sup>212</sup> Однако, согласно Закону об образовании 1998 г., 1 сентября 2004 г. десятые классы государственных и муниципальных общеобразовательных школ, а также первые курсы государственных и муниципальных профессионально-технических учебных заведений должны начать обучение только на латышском языке.<sup>213</sup> Согласно тому же закону, язык меньшинств может использоваться как язык обучения в частных школах, а также в государственных и муниципальных школах, которые выполняют программы образования меньшинств.<sup>214</sup> Однако финансирование со стороны государства может быть выделено только частным школам, где реализуются аккредитованные государством программы образования на государственном языке.<sup>215</sup> Закон об образовании 1998 г. также не содержит требования, обязывающего местные органы власти создавать или сохранять школы/классы меньшинств по просьбе родителей детей, являющихся представителями меньшинств.

---

<sup>210</sup> Программа интеграции, стр. 61.

<sup>211</sup> Более подробный анализ см.: Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, *Защита меньшинств 2001*, стр. 289-290.

<sup>212</sup> Закон о всеобщем образовании (11 июня 1999 г.), Ст. 30, п. 5 и Ст. 42, п. 2, <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=20243>> (дата посещения 26 августа 2002).

<sup>213</sup> 1998 Закон об образовании, Ст. 9, п. 3.

<sup>214</sup> Там же, Ст. 9, п. 2.

<sup>215</sup> Там же, Ст. 59, п. 2. Закон об образовании также не требует от органов местного самоуправления создавать или обеспечивать деятельность школ/классов меньшинств по просьбе родителей-представителей меньшинств.

Исследования и наблюдения указывают на обеспокоенность многих представителей меньшинств тем, что реформа образования и билингвальное образование могут оказать отрицательное воздействие на этническую идентичность учеников, а также их навыки владения родным языком.<sup>216</sup> На данный момент отсутствуют исследования с целью определить влияние программ образования меньшинств на сохранение и развитие этнической и культурной идентичности учеников, принадлежащих к меньшинствам.<sup>217</sup>

Как уже было отмечено выше, школы меньшинств, финансируемые государством, имеют возможность разрабатывать собственные программы обучения согласно государственным стандартам. Ряд школ национальных меньшинств (преимущественно нерусских) разработал учебные блоки, направленные на развитие этнической идентичности учеников.<sup>218</sup> В то же время, критика высказывалась по поводу факта, что только Министерство образования и науки имеет полномочия определять, какие именно предметы в рамках программ образования меньшинств необходимо преподавать на государственном языке, и давать разрешение на обучение на языках меньшинств.<sup>219</sup> Латвийская Ассоциация в поддержку школ с русским языком обучения (ЛАШОР) подчеркивает важность получения образования на родном языке для интеллектуального развития ребенка. Ассоциацией была разработана альтернативная программа образования для основных и средних школ меньшинств.<sup>220</sup> Другая общественная организация – Латвийская Ассоциация преподавателей русского языка и литературы, считает, что большее внимание следует уделять преподаванию русского языка как родного.<sup>221</sup> Многие представители гражданского

<sup>216</sup> Согласно данным опроса, примерно одна треть преподавателей и почти половина директоров школ считают, что в результате билингвального образования знания учеников по русскому языку ухудшаются; многие респонденты также выразили озабоченность возможным отрицательным воздействием реформы образования на развитие русской культуры. См.: *Анализ процесса внедрения билингвального образования*, стр. 56.

<sup>217</sup> Интервью с директором Отдела интеграции общества департамента общего образования Министерства образования и науки, Рига, 5 августа 2002 г.

<sup>218</sup> К ним относятся польские, еврейские, украинские и балорусские и в редких случаях русские школы. Интервью с директором Отдела интеграции общества департамента общего образования Министерства образования и науки, Рига, 5 августа 2002 г.

<sup>219</sup> Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, *Защита меньшинств 2001*, стр. 289.

<sup>220</sup> См. программы на <[www.lashor.lv](http://www.lashor.lv)> (дата посещения 27 сентября 2002 года).

<sup>221</sup> Существует мнение, что модели билингвального обучения, предложенные Министерством образования и науки, приводят к маргинализации представителей меньшинств, поскольку они не знакомы ни с латышской, ни с русской культурой. Наблюдения показывают, что уровень знаний русского языка как родного у учеников является недостаточным. Е. Чуянова, *У государства не хватает решимости на поступок, Вести Сегодня*, 10 ноября 2001 г.

общества считают, что для разработки эффективных образовательных программ меньшинств на уровне как основной, так и средней школы необходимо более широкое и эффективное участие родителей, школ и гражданского общества в целом.<sup>222</sup>

Позитивным шагом в этом направлении явилось создание в марте 2001 г. Консультативного совета по вопросам образования меньшинств при Министерстве образования и науки. В начале 2002 г. Министерство образования и науки, консультируясь с Советом, приступило к разработке программ обучения меньшинств также для средних школ. Эти программы будут определять пропорцию в применении латышского языка и языков меньшинств. Их реализация намечена на 2004 г., когда школы меньшинств должны будут перейти на латышский язык. По данным на август 2002 г. информация об этих программах еще не была публичной.<sup>223</sup> Три НГО меньшинств планируют организацию публичного обсуждения для родителей о предстоящих изменениях в системе среднего образования при поддержке Балтийско-американской программы партнерства.<sup>224</sup>

Несмотря на определенные стремления государства инициировать диалог, некоторые представители меньшинств в Консультативном совете отмечают, что их участие является скорее формальным, и что в состав Совета преимущественно входят лица, заранее поддерживающие государственную политику в области образования (представители государственных учреждений, самоуправлений и школ меньшинств).<sup>225</sup>

---

<sup>222</sup> Интервью с директором Фонда Сороса – Латвия (ФСЛ) Программа «Изменения в образовании», Рига, 28 марта 2002 г.; и исследователем Института философии и социологии, Рига, 4 апреля 2002 г.

<sup>223</sup> Модель программы среднего образования меньшинств в настоящее время готовится рабочей группой при Министерстве образования и науки, в состав которой входят 14 директоров школ меньшинств. Основным вопросом является соотношение преподавания на латышском языке и языках меньшинств. Модель обсуждалась с директорами школ меньшинств в ходе восьми региональных конференций весной 2002 г. В настоящее время предусматривается, что 30% учебного времени может быть использовано для преподавания на языке меньшинства (не включая преподавания языка меньшинств). Рабочая группа также рекомендовала, чтобы школьная среда стала билингвальной, и при этом допускалось объяснение ученикам материала на их родном языке. Интервью с директором Отдела интеграции общества департамента общего образования Министерства образования и науки, Рига, 5 августа 2002 г.

<sup>224</sup> Интервью с директором ЛАШОР, Рига, 16 июля 2002 г.

<sup>225</sup> Там же, Рига, 28 марта 2002 г.; Интервью с директором Латвийской ассоциации преподавателей русского языка и литературы (ЛАПРЯЛ), Рига, 30 июля 2002 г.

Также выражается озабоченность тем, что работа Консультативного совета является недостаточно прозрачной.<sup>226</sup>

Одним из направлений деятельности, требующим дальнейших шагов, является содействие «межкультурному образованию» не только для представителей меньшинств, но и системы образования в целом. Сейчас примерно половина учеников латышских школ изучают русский язык как иностранный.<sup>227</sup> Некоторые инициативы по повышению информированности и интереса детей этнических латышей к культуре и истории меньшинств получили государственную поддержку, однако важно продолжить усилия в этом направлении. Например, учебник «История этнических отношений в Латвии» был распространен по всем школам; отсутствует информация о том, сколько учеников им пользуются и о том, какого мнения о нем придерживаются представители меньшинств.<sup>228</sup> ФСЛ рекомендовал применять систему билингвального и мультикультурного образования также и в школах с латышским языком обучения.<sup>229</sup>

### 3.4.2. Язык

В разделе «Язык», поставлена задача «развивать стабильное общество, в котором общим государственным языком является латышский язык, и которое обеспечивает возможность его использования в публичной сфере по всей стране, одновременно с этим поддерживая усилия меньшинств по развитию собственных языков в рамках требований законодательства».<sup>230</sup> Основными направлениями деятельности в этой связи является юридические гарантии использования языков и развитие «законодательства применительно к языку, а также прав меньшинств на культурную авто-

<sup>226</sup> Наблюдения на конференции «Переход на единую систему образования в Латвии», организованной Лиепайской средней школой № 8 и Центром социальной и национальной интеграции 12 апреля 2002 г.

<sup>227</sup> Интервью с директором Отдела интеграции общества Департамента общего образования, Министерство образования и науки, Рига, 5 августа 2002 г.

<sup>228</sup> L. Dribins (составитель), *Etisko attiecību vēsture Latvijā* («История этнических отношений в Латвии. Методическое пособие для учителей истории»), издательство «Пусе Плюс», 2000 г. Интервью с директором Отдела интеграции общества в Департаменте общего образования, Министерство образования и науки, Рига, 5 августа 2002 г.

<sup>229</sup> ФСЛ, *A Passport to Social Cohesion and Economic Prosperity. Report on Education in Latvia* («Ключ к сплоченности и экономическому процветанию общества. Отчет об образовании в Латвии – 2000 г»), Рига, 2001, стр. 5.

<sup>230</sup> Программа интеграции, стр. 73.



номию». <sup>231</sup> Однако, кроме этих довольно общих формулировок, конкретных механизмов их реализации не предлагается.

Законодательство по латышскому языку и недавние мероприятия направлены на укрепление позиций латышского языка в качестве государственного. <sup>232</sup> Эксперты по правам человека, а также Европейская Комиссия отметили недостатки, имеющиеся в положениях закона о государственном языке 1999 г. в отношении конкретных слоев населения. Европейская Комиссия отметила, что «по имеющейся информации [...] требование о предоставлении документов в [именно] государственные организации и муниципальные учреждения только на государственном языке или на языке оригинала с приложением нотариально заверенного перевода создает определенные проблемы для некоторых групп населения [...], учитывая стоимость официального перевода». <sup>233</sup> Комиссия призвала к менее жесткому применению Закона о государственном языке. <sup>234</sup> Европейская Комиссия также призвала внести поправки в Кодекс административных правонарушений, который предусматривает штрафы за нарушение Закона о государственном языке при различных обстоятельствах, например, в случае «проявлению неуважения к государственному языку». <sup>235</sup>

В рекомендации Европейской комиссии, содержащиеся в Ежегодных отчетах, не входит рекомендация по принятию законодательных норм, гарантирующих

---

<sup>231</sup> В Программе интеграции указано (стр. 73), что: «Законодательство должно обеспечить возможности для использования государственного языка в публичной сфере [...], одновременно с этим гарантируя возможности для меньшинств развивать свои языки в рамках требований законодательства [...]. Законодательство о языке должно помочь установить равновесие [...] между государственным языком и языками меньшинств. Если такое равновесие будет обеспечено, пропадет чувство незащищенности и снизится уровень взаимного недоверия.»

<sup>232</sup> В Статье 4 Конституции, с поправками от 15 октября 1998 г., указано, что «латышский язык является государственным языком Латвийской Республики». В Статье 5 Закона о государственном языке указано, что любые языки, используемые в Латвии кроме латышского, за исключением языка ливов, считаются иностранными языками. Дополнительная информация о законодательстве по языку, см., напр.: Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, *Защита меньшинств 2001*, стр. 283-287; см. также Разделы 3.2.3. и 3.2.4. Недавней инициативой явилось учреждение 16 января 2002 г. по предложению президента Латвии Комиссии по государственному языку.

<sup>233</sup> *2001 Ежегодный отчет*, стр. 26. Также отмечается (стр. 25), что «[...] Закон о языке (от 1999 г.) и исполнение требований в целом соответствует основным международным обязательствам Латвии [...]. Тем не менее, некоторые из положений сформулированы таким образом, что существует возможность их различной интерпретации».

<sup>234</sup> *2001 Ежегодный отчет*, стр. 25.

<sup>235</sup> Там же, стр. 25-27.

использование языков меньшинств в контактах с государственными учреждениями или местными самоуправлениями, и в настоящее время в законодательстве таких положений не имеется. Тем не менее на практике русский язык часто используется для общения с официальными лицами в госучреждениях.<sup>236</sup> Некоторые самоуправления (например, в Даугавпилсе) наняли переводчика, используя средства из местного бюджета.

Другой проблемой, связанной с Законом о государственном языке, является правописание имен и фамилий людей в документах, удостоверяющих личность, которое должно соответствовать правилам грамматики латышского языка, в то время как оригинальное написание в транслитерации латинскими буквами может быть добавлено по просьбе самого заинтересованного лица.<sup>237</sup> Некоторые эксперты считают, что практика «латышизации» имен и фамилий противоречит международным нормам прав человека.<sup>238</sup>

Подводя итоги, можно отметить общее недостаточное количество мер, гарантирующих применение языка меньшинств в различных областях. Актуальным остается вопрос о статусе языков меньшинств в национальном законодательстве в контексте возможной ратификации РКЗНМ.<sup>239</sup> Важно будет предоставить дополнительные гарантии защиты и развития языков меньшинств для достижения целей Программы по установлению равновесия между государством и языками меньшинств, а также содействия взаимному пониманию и сотрудничеству между людьми.

<sup>236</sup> 36% граждан и 42% неграждан в государственных учреждениях говорят только по-русски. *По пути к гражданскому обществу 2000/2001 гг.*, стр. 97.

<sup>237</sup> В паспорте может быть указано написание имени человека при помощи латинской транслитерации, но на другой странице. Постановление Кабинета министров № 245, 18 июня 2002 г., Рига, п. 5, на <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=63930>> (дата посещения 1 октября 2002).

<sup>238</sup> См. мнение экспертов на <<http://www.pctvl.lv/surnames/index.php?cat=00080&lan=lv>> (дата посещения 1 октября 2002). В настоящее время в Европейском суде по правам человека зарегистрированы два случая, связанные с «латышизацией» имен и фамилий. См. *Проблемы меньшинств в Латвии*, № 54, 31 августа 2002 г., стр. 3, <<http://lists.delfi.lv/pipermail/minelres/2002-August/002262.html>> (дата посещения 30 сентября 2002).

<sup>239</sup> Ратификация должна повлечь за собой внесение поправок в несколько законов или оговорок, в первую очередь, в области использования языков меньшинств в средствах массовой информации, в написании местных названий и в контактах с государственными учреждениями. Однако, по мнению экспертов, «вполне возможно, что Восьмой Саэйм ее ратифицирует [РКЗНМ], сделав ряд оговорок». N. Muižnieks, «Social Integration Issues and the Eighth Saeima», («Вопросы социальной интеграции и Восьмой Саэйм») 3 сентября 2002 г., <<http://www.policy.lv/index.php?id=102473&lang=en>> (дата посещения 27 сентября 2002).

### 3.4.3. Участие в общественной жизни

Подход Программы интеграции, изложенный в главе «Гражданское общество и политическая интеграция», состоит в содействии участию всего населения Латвии независимо от этнической принадлежности.<sup>240</sup> Акцентируется, что повышение уровня участия населения в жизни общества способствует политической интеграции, которая понимается как «единение социально-политических ценностей, интересов и целей людей».<sup>241</sup> Многие положения, указанные в данной главе, также касаются и меньшинств, например, задача политической интеграции и активное участие жителей во всех уровнях парламентского процесса; содействие диалогу между отдельными лицами и государством при помощи распространения информации; а также содействие развитию и участию в деятельности НГО. Как важный аспект участия меньшинств в общественной жизни отмечена необходимость содействия натурализации. В то же время, другая важная сторона для достижения целей, обозначенных в этой главе, – содействие участию меньшинств в деятельности государственных институций и организаций, принимающих решения – не упомянута в рамках Программы интеграции и не была отражена в рамках других мероприятий. Также в Программе не отмечена важность содействия диалогу между меньшинствами в отдельности и государством.

Главным учреждением в области организации проектов в поддержку натурализации является Управление натурализации. Проекты, осуществляемые Управлением натурализации препятствовали снижению темпов натурализации, однако требуются дополнительные средства для мероприятий, содействующих натурализации, включая обучение языку для кандидатов на гражданство, поскольку спрос в этой области остается высоким.

Существует также потребность в развитии дополнительных механизмов диалога между меньшинствами и государством, а также более широкого участия меньшинств в общественной жизни. Положительными тенденциями являются государственная поддержка НГО посредством ФИО, а также инициативы некоторых самоуправлений содействовать участию меньшинств, в том числе неграждан, в общественной жизни на местном уровне. Необходимо координировать эти местные инициативы с работой органов, реализующих Программу интеграции на национальном уровне.

---

<sup>240</sup> Программа интеграции, стр. 14-26.

<sup>241</sup> Там же, стр. 1.4

### *Содействие натурализации*

В Программе интеграции отмечена необходимость «поднятия престижа гражданства для достижения положительных изменений в психологическом отношении, касающемся вопросов латвийского гражданства и его получения путем прохождения процедуры натурализации».<sup>242</sup>

Процесс натурализации проходит медленно.<sup>243</sup> По данным на 31 декабря 2001 г. имелось 523095 неграждан (22 % жителей); среднее количество заявлений на натурализацию, подаваемых в месяц в 2001 г. составляло 723 – меньше, чем 891 в 2000 г. и 1265 в 1999 г.<sup>244</sup> Тем не менее, с конца 2001 г. количество заявлений незначительно возросло, возможно, благодаря некоторым мерам по стимулированию процесса натурализации, например, снижению размера пошлины за натурализацию,<sup>245</sup> информационным кампаниям и организации курсов латышского языка. В 2001 году была также введена норма, позволяющая учащимся средних школ совмещать централизованный экзамен по латышскому языку по окончании школы с экзаменом по языку, который сдается при прохождении процедуры натурализации.<sup>246</sup> Однако остаются существенные препятствия, включая чувство отчужденности от государства, недостаток информации и недостаточное владение латышским языком, в особенности среди людей среднего и более старшего возраста. В то же время, наблюдались задержки в ходе процесса натурализации.<sup>247</sup>

<sup>242</sup> Программа интеграции, стр. 15-16.

<sup>243</sup> См. анализ требований и препятствий на пути натурализации в *Программе мониторинга процесса вступления в ЕС, Защита меньшинств 2001*, стр. 273-275.

<sup>244</sup> ЛЦПЧЭИ, *Права человека в Латвии в 2001 г.*, стр. 17.

<sup>245</sup> 5 июня 2001 г. пошлина за натурализацию была снижена с LVL 30 (€ 52) до LVL 20 (€ 35). Она также меньше для определенных категорий населения: LVL 10 (€ 17) – для пенсионеров, лиц, частично потерявших трудоспособность и студентов; LVL 3 (€ 5) – для безработных, семей с более, чем тремя детьми, и лиц, доход которых ниже прожиточного минимума. Политически репрессированные лица, инвалиды первой степени, сироты и лица, получающие социальную помощь от государства или самоуправлений, освобождены от уплаты пошлины.

<sup>246</sup> ЛЦПЧЭИ, *Права человека в Латвии в 2001 г.*, стр. 18.

<sup>247</sup> Процесс натурализации был приостановлен в феврале 2002 г. по причине расследования возможных случаев взяточничества в Управлении натурализации. Некоторые наблюдатели по проблемам меньшинств заявили, этот инцидент являлся частью преднамеренной акции задержать ход натурализации. Примерно через четыре месяца процесс возобновился и около 1800 человек, сдавших экзамен на натурализацию, получили гражданство. *Minority Issues in Latvia (Проблемы меньшинств в Латвии)*, №. 4,9 1 мая 2002 г., стр. 3, <<http://racon.riga.lv/minelres/archive//05022002-20:49:44-27893.html>> (дата посещения 26 августа 2002).

Главный действующей организацией в этой области является Управление натурализации. Наибольшая доля средств на финансирование его деятельности на сегодняшний день поступила от международных организаций. Деятельность Управления натурализации, которая была включена в Программу интеграции, заключается в распространении информации о гражданстве, а также обучении неграждан латышскому языку.

### Информация

Например, проект «Развитие интеграции через информацию и образование» был реализован в 2000 г. при поддержке PHARE 1998. В ноябре 2001 г. Управлением натурализации была проведена информационная кампания по натурализации по инициативе миссии ОБСЕ в Латвии при поддержке ПРООН и других международных спонсоров. В эту кампанию было вложено \$ 275000 (€297556); при этом государство не участвовало в финансировании.<sup>248</sup> Кампания завершилась в феврале 2002 г. По независимой оценке информационная кампания и другие мероприятия Управления натурализации, направленные на содействие натурализации, позволили, хотя бы временно, преодолеть снижение количества заявлений на натурализацию.<sup>249</sup>

### Обучение латышскому языку

В 2000 – 2002 гг. Управление натурализации в сотрудничестве с Латвийской народной школой (неправительственным учреждением) и иностранными спонсорами, организовывало обучение латышскому языку кандидатов на натурализацию.<sup>250</sup> С мая 2002 г. Латвийская народная школа проводит также учебные курсы, финансируемые государством через ФИО. За трехлетний период курсы для кандидатов на натурализацию посетило примерно 3100 взрослых.<sup>251</sup> Основными проблемами, как отмечали участники в ходе оценки

<sup>248</sup> ЛЦПЧЭИ, *Права человека в Латвии в 2001 г.*, стр. 18.

<sup>249</sup> I. Brands Kehris, «Public Awareness and Promotion Campaign for Latvian Citizenship. Evaluation» (*Информированность общественности и кампания в поддержку латвийского гражданства. Оценка*) стр. 6-7, <[http://www.politika.lv/polit\\_real/files/lv/campaign\\_en.pdf](http://www.politika.lv/polit_real/files/lv/campaign_en.pdf)> (дата посещения 27 сентября 2002).

<sup>250</sup> Данная инициатива была начата Управлением натурализации в виде экспериментального проекта в январе 2000 г. при поддержке общественной организации США «Дом свободы» и Латвийской народной школы. Бесплатные курсы помогли 78% от общего количества участников сдать экзамен по латышскому языку. Интервью с директором Латвийской народной школы, Рига, 11 апреля 2002 г.

<sup>251</sup> Это общее число участников курсов, финансируемых Управлением натурализации и посредством ФИО с января 2000 г. по май 2002 г. С января 2000 г. по май 2002 г. общий объем зарубежного и государственного финансирования составлял LVL 215 520 (€ 376 126).

деятельности курсов, являлась нехватка времени на посещение курсов и на учебу, а также недостаток среды, в которой они могли бы употребить латышский язык.<sup>252</sup>

Дополнительная финансовая поддержка для продолжения деятельности этих курсов была обещана государством (через ФИО) и самоуправлениями;<sup>253</sup> проект был также включен в категорию «В» Программы интеграции и был представлен в ФИО в ноябре 2001 г. Однако он не был утвержден, в основном из-за его большого бюджета, а также вследствие мнения, что обучение не должно проводиться той же организацией, которая проверяет знание языка, т.е. Управлением натурализации.<sup>254</sup> Поэтому в январе 2002 года ФИО объявило открытый конкурс на организацию обучения латышскому языку. В целом на этот проект всего было получено LVL 32000 (€ 55846) на обучение 250 человек без начального знания языка до достижения уровня знаний, требуемых Управлением натурализации для прохождения процедуры натурализации.<sup>255</sup> В конкурсе победила Латвийская народная школа, и курсы примерно для 250 человек будут проходить с мая по декабрь 2002 г. В то же время, спрос на такие курсы превышает предложение.<sup>256</sup>

ФИО и Управление натурализации подготовили новый проект на период 2002–2006 гг., планируя увеличение количества участников с 1200 в 2001 г. до 5000 в 2006 г.<sup>257</sup> С января 2003 г. реализацией проекта будет руководить

<sup>252</sup> Резюме по анкетам, заполненным участниками курсов, Рига, 2001 г.

<sup>253</sup> В ходе презентации проекта (осуществляемого Управлением натурализации, миссией ОБСЕ, Латвийской народной школой и иностранными партнерами) осенью 2001 г., Премьер-министр Андрис Берзиньш пообещал финансовую поддержку через ФИО. Самоуправления Лиепай и Даугавпилса также предложили по LVL 1000 (€ 1745). Интервью с директором Латвийской народной школы, Рига, 11 апреля 2002 г.

<sup>254</sup> Интервью с заместителем директора секретариата ФИО, Рига, 28 марта 2002 г.

<sup>255</sup> Совет ФИО зарезервировал LVL 20 000 (€ 34 904) из бюджета 2001 г, а также получил LVL 12 000 (€ 20 942) из государственного бюджета 2002 г. Документы ФИО, Правила конкурса на проект «Обучение латышскому языку лиц, желающих натурализоваться», Рига, январь 2002 г.

<sup>256</sup> Интервью с директором Латвийской народной школы, Рига, 11 апреля 2002 г.

<sup>257</sup> Проект «Обучение латышскому языку лиц, желающих натурализоваться», рабочие документы ФИО.

ГПОЛЯ. Однако его финансирование еще не было утверждено,<sup>258</sup> и достаточных средств от государства в ближайшее время, вероятно, не предвидится.<sup>259</sup>

### *Развитие диалога между индивидом и государством*

Развитие диалога между индивидом и государством является приоритетной задачей Программы интеграции, в которой подчеркивается необходимость в более доступной информации о работе государственных учреждений и органов местного самоуправления, а также о содержании правительственных решений до того, как они будут приняты, и политических событиях в частности.<sup>260</sup> Программа не касается отдельно развития диалога между меньшинствами и государством.

Отсутствие конструктивного диалога между меньшинствами и государственными учреждениями, а также политическими партиями, представляющими, в основном, этнических латышей, было обозначено как существенное препятствие на пути к интеграции. НГО меньшинств также указывают на трудности влияния на политику касающуюся меньшинств, в особенности, в области образования. Одновременно некоторые наблюдатели отмечают, что НГО меньшинств не всегда имеют достаточно навыков или возможностей, чтобы повлиять на политику государства.<sup>261</sup>

Представители гражданского общества считают, что существующие механизмы развития диалога с различными этническими группами на уровне государства являются недостаточными.<sup>262</sup> Например, Консультативный совет президента по национальным вопросам не созывался с 1999 г., и Отдел по национальным делам при Министерстве юстиции был закрыт в 1999 г. С 2000 г. Отдел по делам национальных меньшинств при Управлении натурализации отвечает за решение вопросов, связанных с культурой меньшинств и др., а также за содействие диалогу; однако его потенциал в этой области является довольно низким вследствие

---

<sup>258</sup> Всего из государственного бюджета потребуется LVL 600 000 (€ 1 047 120). Поскольку ФИО не может обеспечить такое финансирование, разрабатывается модель для подключения субсидий из различных источников финансирования, в частности из государственного бюджета.

<sup>259</sup> Затребованная сумма из государственного бюджета 2003 года (LVL 200 000, € 34 9040) была отклонена Министерством обороны, которое не считало эту деятельность приоритетной. ФИО подчеркивает, что финансирование из зарубежных источников также необходимо для реализации этого проекта. Рассматривается также возможность подачи ходатайства о финансировании в ЕС. Интервью с директором секретариата ФИО, Рига, 12 августа 2002 г.

<sup>260</sup> Программа интеграции, стр. 14-15.

<sup>261</sup> Интервью с директором ДИО, Рига, 1 августа 2002 г.; и директором ЛАШОР, Рига, 28 марта 2002 г.

<sup>262</sup> Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002.

недостаточного количества средств и персонала.<sup>263</sup> Представители государственных учреждений и меньшинств также рекомендовали улучшить координацию политики в области меньшинств на уровне государства, например, путем назначения Министра интеграции и учреждения Департамента по делам национальных меньшинств при Министерстве юстиции.<sup>264</sup>

Меньшинства по-прежнему недостаточно представлены в государственных органах. По последним данным, только 8% служащих в десяти министерствах, где проводилось исследование, являлись представителями меньшинств (меньшинства составляют 23,7 % граждан Латвии).<sup>265</sup> Меньшинства также недостаточно и неравномерно представлены в муниципальных советах и администрации,<sup>266</sup> и непропорционально мало представлены в органах судебной власти.<sup>267</sup> Государство не осуществляло мер по увеличению представительства меньшинств в государственной сфере и органах, ответственных за принятие решений.

Некоторые представители меньшинств озабочены отсутствием гарантий в законодательстве и других механизмов в отношении представительства меньшинств и возможной дискриминацией.<sup>268</sup> По мнению одного эксперта, «отсутствие паритета в государственных учреждениях и местных самоуправлениях вызывает растущее недоверие к государственными учреждениям среди групп населения, которые недостаточно представлены». Было рекомендовано производить мониторинг представительства и потенциальных случаев дискриминации, а также стимулирование участия

---

<sup>263</sup> Интервью со старшим экспертом информационного центра Управления натурализации, Рига, 31 июля 2002 г. см. также Раздел 3.45.

<sup>264</sup> Круглый стол ИОО, Рига, июня 2002.

<sup>265</sup> A. Pabriks, *Occupational Representation and Ethnic Discrimination in Latvia* («Занятость и этническая дискриминация в Латвии»), стр. 25-26. Например, всего 5.7% представителей меньшинств представлены в Министерстве образования и науки; 14% – в Министерстве экономики; представительство меньшинств в Министерстве внутренних дел, однако, выше: 28%.

<sup>266</sup> По данным исследований, доля представителей меньшинств составляет 12,3% в городских советах, 6% в районных советах; 11% в администрациях самоуправлений и 12% в районных администрациях, A. Pabriks, *Occupational Representation and Ethnic Discrimination in Latvia* («Занятость и этническая дискриминация в Латвии») стр. 15-24.

<sup>267</sup> Среди судей представители меньшинств составляют 7,5% от общего количества в 35 судах, где проводилось исследование. Там же, стр. 26.

<sup>268</sup> Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, Защита меньшинств 2001 г., стр. 297-300. Интервью с директором Латвийской ассоциации учителей русского языка и литературы, Рига, 30 июля 2002 г.; и руководителем проекта фестиваля «Золотой клубочек», Рига, 7 августа 2002 г.



меньшинств в работе государственных учреждений и информирование потенциальных работодателей и государственных чиновников о дискриминации.<sup>269</sup>

9 мая 2002 г. Саэйм (Парламент) отменил требование высшего уровня знаний государственного языка для кандидатов в депутаты на парламентских выборах и выборах самоуправлений.<sup>270</sup> Эти поправки были внесены в контексте двух важных решений международных организаций.<sup>271</sup> Однако, перед тем, как эта поправка была принята, 30 апреля 2002 г. было принято несколько поправок к Конституции для усиления позиции латышского языка с целью «компенсировать» поправки к законодательству о выборах, которое вскоре вступит в силу. Полагается, что реализация

---

<sup>269</sup> A. Pabriks. *Occupational Representation and Ethnic Discrimination in Latvia* («Занятость и этническая дискриминация в Латвии»), стр. 25-26.

<sup>270</sup> Требования содержались в Законе о выборах в Саэйм и в Законе о выборах в городские, районные и волостные советы. Согласно упрядненным положениям данных законов для регистрации кандидаты в депутаты обязаны были представить свидетельство, подтверждающее уровень владения государственным языком, соответствующий третьей (высшей) категории. Теперь кандидаты имеют право самостоятельно оценить уровень своих знаний и не могут быть исключены из списков на основании данного положения. LCHRES, *Human Rights in Latvia* («Права человека в Латвии»), 1 января 2002 г. – 30 июня 2002 г.

<sup>271</sup> См.: Постановление Комиссии по правам человека ООН от 25 июля 2001 г. по делу Антонины Игнатане – кандидата на выборах самоуправлений в 1997 г., для которой был организован повторный экзамен на знание латышского языка; в результате она была вычеркнута из списков избирателей. Текст решения находится на <[http://www.un/cases/UNHRC\\_Ignatane\\_2001.html](http://www.un/cases/UNHRC_Ignatane_2001.html)> (дата посещения 26 августа 2002). См. также: Решение Европейского суда по правам человека от 9 апреля 2002 г., по делу Ингриды Подколзиной об участии в свободных выборах от 9 апреля 2002 г. <<http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc2doc2/HFJUD/200208/podkolzina%20-%2046726jv.chb4%2009042002f.doc>> (дата посещения 26 августа 2002).

этих поправок может ограничить права меньшинств на участие в политической жизни.<sup>272</sup>

Несколько проектов, включенных в Программу интеграции, в определенной степени содействуют участию меньшинств и диалогу между индивидом и государством путем предоставления информации о гражданстве, правах человека и политике государства, проведения исследований по вопросам интеграции, и т. д., (например, проекты Управления натурализации, ГПОЛЯ, ФСЛ). Принимая во внимание то, что механизмы диалога между меньшинствами и государством разработаны недостаточно, следует предусмотреть дополнительные меры по содействию политическому участию меньшинств.

### *Поддержка НГО*

Необходимость поддержки НГО и содействие участию в деятельности НГО является одной из целей Программы интеграции.<sup>273</sup> Глава «Культура» также касается ряда аспектов поддержки НГО, в основном национальных культурных обществ. Государственная поддержка в отношении НГО оценивается в настоящий момент как недостаточная.<sup>274</sup> Однако две темы, выбранные ФИО для конкурсов по проектам в 2002 г. связаны с поддержкой НГО.<sup>275</sup> Имеется также тема поддержки национальных

<sup>272</sup> LCHRES, Human Rights in Latvia («Права человека в Латвии»), 1 января 2002 г. – 30 июня 2002 г., стр.6. Согласно Статье 18 Конституции, член парламента должен произнести клятву на латышском языке, клянясь «быть лояльным по отношению к Латвии, укреплять ее независимость и латышский язык как единственный государственный язык, защищать Латвию как независимое и демократическое государство». Проблемы могут возникнуть, если под эту формулировку можно интерпретировать как невозможность для депутатов подавать предложения об укреплении статуса языков меньшинств. Статья 21 декларирует, что «рабочим языком Сазэйма является латышский». Статья 101 предоставляет право голоса на выборах местных самоуправлений исключительно гражданам Латвии (эта норма должна будет пересмотрена после вступления Латвии в ЕС для предоставления права голоса гражданам ЕС в Латвии; она также создает дополнительный барьер для предоставления права голоса на муниципальных выборах негражданам), а также предусматривает, что рабочим языком самоуправлений является латышский язык. Статья 104 предоставляет право получать ответы на заявления от государственных учреждений и самоуправлений на латышском языке. Однако неясно, означает ли это, что ответы могут быть даны только на латышском языке.

<sup>273</sup> Программа интеграции, стр. 119.

<sup>274</sup> Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, Защита меньшинств 2001 г., стр. 307-308; Круглый стол ИОО, Рига, июнь 2002 г.

<sup>275</sup> Одна из них – программа финансовой помощи проектам НГО в области этнической интеграции, аргументируемая сокращением зарубежного финансирования для НГО. Конкурс по проекту в первой половине 2002 г. обеспечил выделение LVL 10 000 (€ 17 452), с максимальной суммой LVL 1000 (€ 1745) на один проект. Рабочие документы ФИО.

культурных обществ и усиления их роли в развитии культуры, образования и языков меньшинств. Общий бюджет этой проектной темы в рамках конкурса, организованного в первой половине 2002 г., составлял LVL 15000 (€ 26178), с учетом максимальной суммы в LVL 1000 (€ 1,745) на один проект.<sup>276</sup> Как было уже указано, представители меньшинств высказали критику по поводу того, что по их мнению бюджет отдельных проектов НГО является слишком незначительным.

### *Инициативы самоуправления в сфере интеграции*

Разработка и реализация Программы интеграции содействовала проведению дискуссий по этническим вопросам, а также вызвала ряд инициатив на уровне самоуправления. Программа интеграции призывает к более активной работе местных органов власти и учреждению Советов по социальной интеграции, что позволило бы «создать возможности, позволяющие людям участвовать в социальной жизни и оказывать влияние на процесс принятия решений [...]».<sup>277</sup>

Можно выделить два основных способа участия самоуправления в реализации Программы интеграции:

- первая группа самоуправлений (обычно небольших, например, Гулбене<sup>278</sup> и Педедзе<sup>279</sup>) пытается реализовать Программу интеграции без каких-либо поправок, делая упор на участие своего самоуправления в конкурсах по проектам ФИО. Эти самоуправления не имеют необходимых средств или не считают необходимым иметь собственную программу интеграции.<sup>280</sup> Их приоритетная задача – определить, какой из вопросов интеграции, обозначенных в Программе, является для них наиболее важным, разрабатывать проекты в этих областях и получать финансирование от ФИО;
- вторая группа самоуправлений, в зависимости от специфической ситуации, реализует собственную программу интеграции, или в настоящий момент ее разрабатывает, или же обращается к ФИО за финансовой поддержкой с целью развития местной программы. В этой группе преобладают крупные города и регионы

<sup>276</sup> Рабочие документы ФИО.

<sup>277</sup> Программа интеграции, стр. 123.

<sup>278</sup> M. Ilgaža, «Integrācijas darba grupa izstrādās četrus projektus» («Рабочая группа по интеграции разрабатывает четыре проекта»), *Dzirkstele*, 7 октября 2000 г.

<sup>279</sup> L. Zara, «Piesaista finansējumi» («В поисках финансирования»), *Aluksnes Ziņas*, 14 марта 2002 г.

<sup>280</sup> Телефонные интервью с представителем программы интеграции Латгале из Резекненского района и представителем Краславского района, 25 марта 2002 г.

(например Латгальский регион, Земгальский регион, Елгава, Юрмала, Лиепая, Тукумс, Резекне, Резекненский район, Вентспилс, Алуксненский район и т.д.).<sup>281</sup>

С 1999 г. в нескольких самоуправлениях были созданы рабочие группы, советы или комиссии по интеграции из числа представителей местных самоуправлений, учебных заведений, государственных учреждений и НГО.<sup>282</sup> По данным на май 2002 г. имелось 17 таких муниципальных советов или рабочих групп по интеграции.<sup>283</sup> В 2000 г. Вентспилс стал первым городом, который принял программу интеграции по инициативе руководителя городского совета г. Вентспилса и мэра города с использованием местных средств.<sup>284</sup> Программа будет обновляться каждые три года. Весной 2000 г. был сформирован Консультативный совет по делам неграждан, в состав которого входят неграждане и граждане, прошедшие натурализацию. Ему был присвоен статус комиссии самоуправления, поэтому он имеет полномочия делегировать своих членов в другие комиссии местного самоуправления.<sup>285</sup> Совет играет активную

<sup>281</sup> Иногда программа интеграции самоуправления является частью программы развития более крупного города или региона (например, в Латгале, Земгале и городе Резекне).

<sup>282</sup> В некоторых районах или городах назначено специальное лицо, ответственное за координацию вопросов интеграции.

<sup>283</sup> Информация, полученная из информационного центра Управления натурализации, Рига, 31 июля 2002 г. Общие цели этих органов самоуправлений в области интеграции – обеспечить содействие реализации Программы интеграции; предоставить информацию и предложения для средств массовой информации, НГО, местных правительственных учреждений и сотрудничать с ними; принимать участие в информационной и просветительской деятельности; проводить опрос общественного мнения и анализировать данные по проблемам интеграции и натурализации. Устав Совета по координации процесса интеграции общества Резекненского района; Устав Комиссии по интеграции общества г. Елгава; Устав комиссии содействия интеграции г. Резекне.

<sup>284</sup> Интервью с руководителем Консультативного совета Вентспилса по делам неграждан, Вентспилс, 3 августа 2002 г.

<sup>285</sup> *Latvia Human Development Report 2000/2001 (Доклад о развитии народа, ПРООН 2000/2001 гг.)*, Рига, 2001 г., стр. 91-92. Основной целью Консультативного совета является компенсация отсутствия права голоса примерно у одной трети всего взрослого населения г. Вентспилса. Консультативный совет работает как консультативное бюро для жителей Вентспилса – в основном, меньшинств и неграждан. Он также разрабатывает и содействует реализации проектов, например, проекта «По пути к гражданскому обществу» – специальных курсов для школьников и взрослых, которые являются кандидатами на получение гражданства; была оказана помощь с проведением фестивалей «Золотой клубочек» и «Венок Вентспилса» – мультиэтнический фестиваль, состоявшийся в ноябре 2001 г., который был financирован городским советом Вентспилса на сумму LVL 3085 (€ 5384); к ФИО вновь обратятся с просьбой оказать ему поддержку в 2003 г. Интервью с руководителем вентспилского Консультативного совета по делам неграждан, Вентспилс, 3 августа 2002 г.

роль в процессе принятия решений самоуправления. Однако недостаток финансовых ресурсов и персонала, а также времени и опыта по разработке и администрированию крупных проектов создают препятствия в их осуществлении.<sup>286</sup>

Елгава и Юрмала попытались следовать примеру Вентспилса путем создания Консультативных советов неграждан, однако эти инициативы все еще находятся на ранней стадии.<sup>287</sup> Лиепая разработала собственную программу интеграции и создала специальный фонд, для которого могут предоставлять проекты также организации меньшинств.<sup>288</sup>

ФИО уже начал оказывать поддержку в разработке местных программ интеграции. Одна из тем первого конкурса, объявленного ФИО в 2002 г., касается поддержки разработки программ интеграции общества на уровне местных самоуправлений на общую сумму LVL 8000 (€ 13962), или максимально от LVL 300 до LVL 800 (€ 524 – 1396) на каждый проект.<sup>289</sup> Десять проектов было уже одобрено в июне 2002 г. на общую сумму LVL 11748 (включая дополнительное финансирование).

Важно продолжить и расширить мероприятия по поддержке деятельности самоуправлений, основываясь на оценке достижений и существующих проблем. Важно способствовать более тесному сотрудничеству между самоуправлениями и органами, ответственными за реализацию Программы интеграции на уровне государства.

#### 3.4.4. Средства массовой информации

Существование двух информационных пространств, «относящихся к лицам, говорящим на русском языке, и к тем, кто говорит на латышском», рассматривается авторами Государственной программы как проблема на пути к интеграции, и она также особо выделена в Программе интеграции.<sup>290</sup> Обеспечение доступа к информации,

---

<sup>286</sup> Интервью с руководителем вентспилского Консультативного совета по делам неграждан, Вентспилс, 3 августа 2002 г.

<sup>287</sup> А. Шабанов, Неграждан наконец заметили, «Час», 17 июля 2001 г.; Е. Новик, Совет по делам неграждан: опыт Вентспилса в Риге все еще существует на бумаге, «Час», 13 сентября 2001 г.

<sup>288</sup> Телефонное интервью с координатором Лиепайского проекта интеграции, 25 марта 2002 г.

<sup>289</sup> Рабочие материалы ФИО.

<sup>290</sup> Концепция интеграции общества, стр. 46. Упомянутые проблемы включают: факт того, что целый сегмент населения находится под влиянием российских средств массовой информации; скептический и иронический тон материалов во многих русскоязычных газетах; и зачастую различный подход в латышских и русских газетах, например, к внешней политике.

создание единого информационного пространства, а также применение новых информационных технологий являются основными направлениями деятельности, упомянутыми в главе «Информация».<sup>291</sup> Также в главе о культуре подчеркивается необходимость производить регулярные телевизионные передачи о культурных мероприятиях меньшинств на латышском языке (а также о латышской культуре на русском языке), а также культурные программы на телевидении и радио, посвященные меньшинствам.<sup>292</sup>

В связи с этим, одной из тем конкурсных предложений проектов ФИО на 2002 г. является «Средства массовой информации для интеграции общества».<sup>293</sup> Проекты должны реализовываться компаниями, действующими в сфере общественных отношений, с целью содействия сотрудничеству между СМИ на латышском языке и на языках меньшинств. Два проекта уже получили поддержку. В июле 2002 г., ФИО также объявил конкурс проекта на телевизионную программу по проблемам интеграции с целью стимулировать их общественное обсуждение.<sup>294</sup>

Важно продолжить государственную поддержку проектов, стимулирующих сотрудничество между русско- и латышскоязычными СМИ, дискуссии и обмен идеями между различными представителями общественности. Следует также поддержать проведение дискуссий по проблемам меньшинств на государственном телевидении. И наконец, следует пересмотреть существующие ограничения на использование

---

<sup>291</sup> Программа интеграции, стр. 100-105. Она подчеркивает, что «[...] время, отводимое для передач на латышском и других языках по радио, должно использоваться эластично, принимая во внимание ситуацию в отношении употребления языка в каждом конкретном регионе». Кроме того, Программа призывает к разработке региональных программ интеграции для средств массовой информации; развитию прессы, отражающей разнообразные точки зрения; распространению информации о событиях, консолидирующих общество; развитию патриотических чувств при помощи средств массовой информации; содействию реализации совместных проектов в СМИ на различных языках, и т.д.

<sup>292</sup> Программа интеграции, стр. 80.

<sup>293</sup> Общий бюджет по данной статье в первой половине 2002 г. составлял LVL 10 000 (€ 17 452), с максимальной суммой в LVL 5000 (€ 8726) на один проект. Рабочие документы ФИО.

<sup>294</sup> Общий бюджет по данной теме проектов, финансируемый из госбюджета, составил LVL 16 000 (€ 27 923). *Integration of Society in Latvia: From Plans to Implementation, June-July 2002* («Интеграция общества в Латвии: От планов к реализации»)(26), Министерство иностранных дел, стр. 2, <<http://www.am.gov.lv/en/?id=2950>> (дата посещения 27 августа 2002).

языков меньшинств в частных электронных СМИ<sup>295</sup>, поскольку считается, что они противоречат международным нормам прав человека.<sup>296</sup>

### 3.4.5. Культура

В Программе интеграции вопросу культуры отводится отдельная глава.<sup>297</sup> Неравномерное распределение культурных ценностей, недостаточное развитие общего информационного пространства и недостаточное развитие культурной политики в целом были подчеркнуты в качестве существенных проблем.<sup>298</sup> Хотя государство оказывает определенную поддержку культуры меньшинств, финансирование в этой области расценивается некоторыми экспертами как недостаточное,<sup>299</sup> кроме того, необходима дополнительная поддержка для укрепления потенциала НГО меньшинств. Существует потребность разработки всесторонней стратегии развития культуры меньшинств, включая улучшение законодательства о правах меньшинств на культурную

---

<sup>295</sup> Латвийское законодательство не регулирует употребление языка в печатных средствах массовой информации. Однако, согласно Закону о радио и телевидении, один из двух государственных радио- и телеканалов должен вещать только на государственном языке, в то время как другой канал может отводить до 20% эфирного времени вещанию на языках меньшинств (Ст. 62, § 2 и 3). Вещание частных компаний на иностранных языках не должно превышать по объему 25% всего вещания (Ст. 19 параграф 5). Закон о радио и телевидении (24 августа 1995 г.) см. <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=36673>> (дата посещения 26 августа 2002); см. также: Поправки к Закону о радио и телевидении, 29 октября 1998 г., § 7, на <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=50688>> (дата посещения 26 августа 2002); см. также: *Программа мониторинга процесса вступления в ЕС, Защита меньшинств 2001 г.*, стр. 293.

<sup>296</sup> Например, ЕКПЧ, РКЗНМ. См.: G. Feldhüne, M. Mits, *Legal analysis...* («Юридический анализ...»), стр. 39; L. Raihmans, «*Vai katram – sava televīzija?*» («Каждому – свое телевидение?»), *Jaunā Avīze*, 1 февраля 2002 г., стр. 7.

<sup>297</sup> Программа интеграции, стр. 79-99.

<sup>298</sup> Концепция программы интеграции, стр. 38-39.

<sup>299</sup> I. Apine, L. Dribins, A. Jansons, et al., *Ethnopolitics in Latvia* («Этнополитика в Латвии»), стр. 30-31. LVL 14 500 (€ 25 305) выделялось ежегодно из госбюджета с 1995 г. на проекты национальных культурных обществ. Также с 2000 г. обеспечивалось финансирование для Ассоциации национальных культурных обществ (состоящей из 20 ассоциаций меньшинств). LVL 45 000 (€ 78 534) было выделено в 2002 г. из государственного бюджета на Латвийское национально-культурное общество цыган (в сравнении с LVL 15 000, € 26 178, в 2001 г.), <<http://www.am.gov.lv/en/?id=46&page=804&printer=on>> (дата посещения 27 сентября 2002).

автономии.<sup>300</sup> Программа интеграции предлагает четко определить культурные права, повысить финансирование мероприятий и улучшить диалог в этой сфере.<sup>301</sup>

На сегодняшний день не наблюдается прогресс в достижении цели Программы «улучшить законодательство о правах меньшинств на культурную автономию».<sup>302</sup>

Несколько институций правительства и самоуправлений поддерживают культурную деятельность меньшинств путем организации конкурсов проектов или дотаций. К ним относятся: Министерство культуры и учреждения, действующие под его надзором (с государственным финансированием) (например, Фонд культурного капитала и Национальный центр народного искусства), Отдел по делам национальных меньшинств при Управлении натурализации,<sup>303</sup> а также школы меньшинств и самоуправления. Некоторые НГО и международные организации (например, ФСЛ) оказывают поддержку культурной жизни меньшинств. Потребности в государственной поддержке культурной деятельности меньшинств превосходят возможности финансирования. В 2001 г. Отдел по делам национальных меньшинств получил запросы на финансирование от НГО меньшинств на общую сумму LVL 157277 (€ 274480), в 11 раз превышающую объем средств, резервированных из государственного бюджета, и примерно на 35 % превышающую запрос предыдущего года.<sup>304</sup> По имеющимся данным, недостаточные навыки и опыт в составлении заявок проектов и слабое знание латышского языка также являются помехой в участии

<sup>300</sup> «Не было разработано механизма культурной автономии, который бы соответствовал Латвийскому национальному государству и мог бы значительно влиять на культурную жизнь меньшинств. Участие нелатышей в разработке и реализации законодательства и решений, относящихся к вопросам культуры, до сих пор являлось непоследовательным». Концепция программы интеграции, стр. 38.

<sup>301</sup> Программа интеграции, стр. 79.

<sup>302</sup> Там же.

<sup>303</sup> Отдел по делам национальных меньшинств собирает информацию об организациях меньшинств и сотрудничает с ними; разрабатывает и, в сотрудничестве с другими государственными органами и органами самоуправлений, реализует политику в сфере интеграции меньшинств; выделяет необходимые средства для организаций меньшинств; контролирует исполнение национальных и международных законодательных норм, относящихся к меньшинствам, и т.д. Устав Отдела по делам национальных меньшинств при Управлении натурализации, Рига, 18 июля 2001 г.

<sup>304</sup> LVL 116 117 (€ 202 647) было затребовано в 2000 г. 2001 г. *Годовой отчет*, Отдел по делам национальных меньшинств при Управлении натурализации, стр. 8 (на латышском языке). см. также: I. Apine, L. Dribins, A. Jansons, et al., *Ethnopolitics in Latvia («Этнополитика в Латвии»)*, стр. 30-31.



национальных культурных обществ и НГО меньшинств в различных конкурсах.<sup>305</sup>

В 2000 г. Министерство культуры разработало Национальную программу «Культура», которая ставит задачу поддержки деятельности национальных культурных обществ и их сотрудничества, а также разработки концепции мультикультурного развития.<sup>306</sup> По мнению некоторых активистов меньшинств, меньшинства не получили должной поддержки от программы «Культура» по настоящее время; например, не было выделено государственное финансирование на создание центров культуры меньшинств.<sup>307</sup> Некоторые наблюдатели также заявляют, что культура меньшинств не является приоритетным направлением для Министерства культуры, и в государственных учреждениях, до сих пор поддерживавших некоторые виды деятельности меньшинств в области культуры, считают, что их финансирование должен осуществлять ФИО.<sup>308</sup>

В Программе интеграции упоминается ряд проектов, содействующих развитию культуры меньшинств и культурному диалогу, включая проекты, традиционно реализуемые Министерством культуры и государственными учреждениями под его контролем (см. выше). Также включены некоторые проекты, разработанные НГО меньшинств. Однако многие из этих проектов не было реализованы.<sup>309</sup>

Некоторые проекты из сферы культуры меньшинств получили поддержку ФИО в ноябре 2001 г. Также одной из тем проектов в конкурсах в 2002 г. является поддержка

---

<sup>305</sup> Например, только 5 из 28 культурных обществ меньшинств и НГО, участвовавших в семинаре, который финансировался Балтийско-американской программой партнерства, писали заявки на проекты и получили финансирование; семь из них никогда не готовили заявки; другие только предъявляли запрос (не заявки на проект) на государственное финансирование в Отдел по делам национальных меньшинств. Шесть организаций не имеют компьютера и доступа в Интернет. Информация, полученная от лектора семинара, Рига, 8 августа 2002 г.

<sup>306</sup> K. Pētersons, National Programme «Culture» (*Национальная программа «Культура»*) 2000-2001 гг., Министерство культуры, Латвийская Республика (сокращенная версия), Рига, 2000, стр. 28, <<http://www.km.gov.lv/UI/ImageBinary.asp?imageid=306>> (дата посещения 27 сентября 2002) (на латышском языке).

<sup>307</sup> I. Vinnik, *Minority Cultural Programmes, Theses for Presentation («Культурные программы меньшинств, тезисы выступления»)*, 2001 г.

<sup>308</sup> Интервью с координатором проекта фестиваля «Золотой Клубочек», Рига, 7 августа 2002 г.

<sup>309</sup> Это главным образом проекты, представленные НГО, по причине того, что они либо не получили финансирования через ФИО или из других источников, либо не были поданы на конкурс ФИО.

национальных культурных обществ и ассоциаций меньшинств (см. Раздел 2.4.). Первые 15 проектов национальных культурных обществ, школ и учреждений культуры были утверждены в июне 2002 г.

*Фестиваль молодежи и детей меньшинств  
«Zelta Kamoliņš» («Золотой клубочек»)*

Молодежный фестиваль «Zelta Kamoliņš» («Золотой клубочек») является примером успешного проекта в сфере культуры меньшинств. Он организовывался уже с 1994 г. с участием почти 5000 детей и молодежи – представителей меньшинств со всей страны.<sup>310</sup> Это один из немногих проектов, осуществленных НГО меньшинств, включенный в Программу интеграции и дважды получавший поддержку ФИО.<sup>311</sup> Участники фестиваля – руководители культурных групп («коллективов») – школ – положительно оценивают эти фестивали. Однако будущее фестиваля неясно, поскольку ни правительство, ни Министерство культуры не проявили намерения его финансировать; тем не менее, некоторые средства были выделены ФИО в ноябре 2001 г., а затем вновь в июне 2002 г.<sup>312</sup>

#### 4. ОЦЕНКА ПРОГРАММЫ

Хотя Программа интеграции нацелена на общество в целом, а не конкретно на меньшинства, она упоминает о необходимости защиты прав меньшинств и касается целого ряда проблем, непосредственно затрагивающих меньшинства, например обучение латышскому языку, билингвальное образование, сотрудничество между школами, натурализацию, развитие культур меньшинств, диалог между различными культурами и доступ к средствам массовой информации.

Латвийское общество в целом поддерживает необходимость интеграции и такого рода программы, хотя многие люди, как представители большинства, так и меньшинства, рассматривают проблемы социальной интеграции как более насущные в сравнении с этнической интеграцией. Однако существуют определенные расхождения

---

<sup>310</sup> До 2001 г. эти фестивали финансировались ФСЛ, самоуправлениями, Фондом культурного капитала и Отделом по делам национальных меньшинств.

<sup>311</sup> В конце 2001 г. ФИО одобрил проект для Елгавы (Земгальский регион). Бюджет проекта составлял LVL 3532 (€ 6164) и финансировался исключительно из средств ФИО. Примерно 13 ассоциаций (290 участников) приняли участие в фестивале в Земгале в 2002 г. Отзывы о проекте, представленные в ФИО, 5 апреля 2002 г.

<sup>312</sup> LVL 989 (€ 1726), около 50% бюджета. Рабочие документы ФИО.

во взглядах между этническими латышами и меньшинствами на способ интеграции меньшинств. Эти мнения различаются также среди этнических латышей.

Многие представители меньшинств в особенности обеспокоены отсутствием всеобъемлющего законодательства и других мероприятий в области защиты прав меньшинств. Эта озабоченность усугубляется фактом, что вопросы, касающиеся определенных прав меньшинств (например, более широкий доступ к образованию на родном языке, средствам массовой информации, расширение диалога между меньшинствами и государством, участие меньшинств в жизни государства и защита и стимулирование развития языков меньшинств) не затрагиваются вовсе или недостаточно затронуты в Программе интеграции. Поэтому важно укрепить взаимосвязь между политикой интеграции и правами меньшинств, в особенности в свете необходимости ратификации и реализации РКЗНМ, а также в интересах укрепления сплоченности общества и эффективного участия меньшинств.

Правительству также следует и в дальнейшем развивать диалог в обществе по интеграции и этнической политике в контексте реализации Программы интеграции. Итоги этих дискуссий необходимо принимать во внимание при пересмотре приоритетов Программы интеграции. Кроме того, этническая интеграция должна стать приоритетом в рамках Программы интеграции с целью максимально сократить повторение других мероприятий правительства по решению проблем социальной интеграции. Повышение правительственной и политической поддержки интеграции меньшинств и содействие защите прав меньшинств является предпосылкой успеха Программы интеграции в долговременной перспективе.

В целом продолжительные задержки и низкий уровень финансовой поддержки от государства препятствовали быстрому принятию и выполнению Программы интеграции. Поскольку механизмы реализации Программы и выделения средств стали действовать только в последнее время, сейчас слишком преждевременно делать какие-либо выводы об их эффективности. И все же уже в настоящий момент можно отметить несколько потенциальных проблемных зон, касающихся деятельности ФИО и ДИО:

- наблюдается недостаток координации между различными институтами (государственные органы, самоуправления и НГО) а также существует риск совпадения деятельности ФИО и мероприятий других институций в области интеграции;
- реализация Программы интеграции еще не оценивалась, нет также полной информации о реализации и статусе выполняемых проектов;
- уровень участия меньшинств в реализации Государственной программы до сих пор был невысоким. Меньшинства недостаточно представлены в Совете ФИО, и мало проектов НГО меньшинств получили финансирование от ФИО до сих пор;

- несмотря на создание нескольких интернет-сайтов и публикацию информационных бюллетеней, деятельность в сфере реализации Государственной программы недостаточно открыта и мало известна широкой публике; в особенности это касается текущей деятельности Министерства юстиции, ФИО (за исключением информации о конкурсах по проектам) и различных проектов. Проблема интеграции редко обсуждается в большинстве латышско- и русскоязычных средств массовой информации;
- состав Совета ФИО вызвал в гражданском обществе и у экспертов опасения относительно политического вмешательства;
- до сих пор бюджет ФИО был слишком ограничен для достижения обширных целей, поставленных в Программе интеграции. Ее реализация будет в значительной мере зависеть от административных возможностей ФИО администрировать использование средств PHARE начиная с 2003 г., большего участия государства в финансировании проектов интеграции, а также способностей НГО участвовать в конкурсах и управлять финансированием PHARE.

На сегодняшний день наиболее существенные и эффективные проекты в области интеграции меньшинств отмечены в сфере обучения латышскому языку и содействию натурализации. Они осуществлялись еще до принятия Программы интеграции и, в основном, получали финансирование из-за рубежа, включая ЕС (с некоторым участием государства). В 2002 г. при наличии ограниченного финансирования ФИО стремился повысить участие гражданского общества и самоуправлений, а также способствовал обучению представителей самоуправлений, образовательных и культурных учреждений и НГО путем организации конкурсов по многим актуальным темам в области этнической интеграции.

В то время как реформа образования способствовала улучшению знания латышского языка учащихся школ меньшинств, многие представители меньшинств и родители выражают опасения по поводу его воздействия на качество образования и считают, что многие средние школы не готовы к переходу на обучение на латышском языке в 2004 г. Несмотря на недавние усилия улучшить ситуацию, многие учителя по-прежнему нуждаются в обучении латышскому языку и методологии билингвального обучения; наблюдается также нехватка необходимых учебных материалов, недостаточный уровень информированности общества о реформе и низкий уровень поддержки реформы со стороны многих представителей меньшинств.

Решение многих проблем, указанных в Программе интеграции, до сих пор еще не получило достаточной поддержки. Например, прогресс в области мероприятий, направленных на преодоление безработицы с помощью организации обучения латышскому языку, является незначительным, и спрос на обучение намного превышает предложение. Не было предпринято шагов по улучшению законодательства в сфере культурной автономии и уточнения прав меньшинств. Важна также поддержка

программ по вопросам меньшинств в государственных средствах массовой информации. Лишь немногие мероприятия по защите и стимулированию развития языков меньшинств поддерживаются государством как в рамках Программы интеграции, так и рамках других инициатив.<sup>315</sup>

Принимая во внимание непоследовательную реализацию Программы интеграции, низкий уровень участия меньшинств и ограниченную финансовую поддержку со стороны государства, следует сделать вывод о том, что роль Программы интеграции в защите прав и интеграции меньшинств в Латвии до сих пор была ограниченной.

## 5. РЕКОМЕНДАЦИИ

### *Правительству*

- Улучшить механизмы диалога между меньшинствами и государством. Рассмотреть, в том числе, возможность создания Департамента по делам меньшинств при Министерстве юстиции, Департамента по культуре меньшинств при Министерстве культуры и ввести должность Министра по интеграции; восстановить Консультативный совет президента по национальным вопросам. Способствовать эффективному участию меньшинств в этих органах.
- Пересмотреть законодательство в области прав меньшинств и дискриминации, а именно:
  - ратифицировать РКЗНМ и принять меры по приведению в соответствие с ней национального законодательства, включая облегчение языковых ограничений в электронных средствах массовой информации; обеспечение гарантий использования языков меньшинств в общении с государственными органами; и гарантий и расширения возможностей для получения образования на языках меньшинств;
  - принять всесторонний Закон о правах национальных меньшинствах;
  - принять всеобъемлющее антидискриминационное законодательство, соответствующее нормам Директивы ЕС о расовом равноправии.
- Поддержать создание отдела по вопросам дискриминации при Государственном бюро по правам человека.

---

<sup>315</sup> Нет положений, гарантирующих использование языков меньшинств в контактах с государственными учреждениями или местными самоуправлениями; употребление языков меньшинств в сфере образования также недостаточно гарантировано в законодательстве.

- Принять новые приоритеты на основе результатов мониторинга с участием представителей гражданского общества и меньшинств; приоритетной областью обозначить область этнической интеграции. Рассмотреть следующие приоритеты и возможные темы для конкурсов проектов:
  - обучение и поддержка НГО ;
  - поддержка инициатив самоуправлений, содействующих участию меньшинств в общественной жизни и интеграции;
  - стимулирование дискуссий по вопросам интеграции и меньшинств в средствах массовой информации и взаимного сотрудничества между латышско- и русскоязычными средствами массовой информации;
  - расширение обучения латышскому языку для кандидатов на натурализацию и организация информационных кампаний в поддержку натурализации;
  - содействие участию гражданского общества и меньшинств в общественной жизни, в особенности в процессе принятия решений на уровне государства и самоуправлений;
  - содействие более широкому представительству меньшинств в государственных учреждениях;
  - мониторинг и оценка влияния реформы образования меньшинств, в том числе, на качество образования и идентичность меньшинств, а также содействие участию гражданского общества и меньшинств в реализации реформы;
  - поддержка обучения латышскому языку для безработных и социально незащищенных лиц;
  - поддержка проектов по развитию языков, культуры и идентичности меньшинств;
  - развитие понимания ценностей мультикультурализма, в том числе, информирование этнических латышей о правах, языке и культуре меньшинств.
- Увеличить поддержку обучения билингвальных учителей и разработки учебных материалов для билингвальных школ.
- Увеличить бюджет ФИО.
- Пересмотреть состав Совета ФИО с целью обеспечения более эффективного представительства в нем меньшинств.
- Поддерживать усилия ДИО в области координации и мониторинга реализации Программы интеграции.

*Департаменту интеграции общества*

- Улучшить координацию между организациями, реализующими проекты в сфере интеграции; разработать общие правила для работы с этими организациями.
- Способствовать более публичной и открытой реализации Программы интеграции путем реализации всесторонней коммуникационной стратегии как на латышском, так и на русском языках, включая публикации о выполнении Программы в средствах массовой информации; стимулировать общественные дискуссии по вопросам реализации Программы.
- Пересмотреть приоритеты Программы, исходя из следующих принципов:
  - вовлечение гражданского общества, меньшинств и самоуправлений в пересмотр приоритетов и организация общественных дискуссий;
  - анализ мероприятий, проводимых различными организациями, и их эффективности, в том числе в области прав меньшинств;
  - развитие стратегии реализации Программы, включая четкое определение ответственности и обязанностей между различными государственными учреждениями и НГО.
- Содействовать пересмотру и принятию нового законодательства, касающегося меньшинств, в сотрудничестве с другими организациями и НГО, занимающимися вопросами меньшинств.

*Фонду интеграции общества*

- Разработать механизм оценки результатов реализованных проектов и использовать их опыт при определении новых приоритетов для финансирования.
- Содействовать прозрачности реализации Программы интеграции путем подготовки публичных отчетов о расходах ФИО и реализованных проектах.

*Европейской комиссии*

- Проводить критический анализ реализации Программы интеграции и ее влияния на ситуацию в области меньшинств, принимая во внимание также мнения представителей гражданского общества и меньшинств.

