



Выполнение Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ

*Новые обязательства,
нерешенные проблемы*

Отчет за 2013 год

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)
Ul. Miodowa 10
00-251 Warsaw
Poland
www.osce.org/odhr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2014

Все права защищены. Содержание настоящей публикации может свободно копироваться и использоваться в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое такое использование или воспроизведение будет сопровождаться ссылкой на БДИПЧ ОБСЕ как на источник.

ISBN 978-92-9234-887-8

Оформление: Нона Рейтер
Фотография на первой странице обложки: Stephane Mahe/Reuters/Forum
Отпечатано в Польше компанией Poligrafus Jacek Adamiak

Содержание

Список сокращений	5
Предисловие	7
Краткое содержание	9
Часть I. Введение	17
Часть II Выполнение Плана действий	21
1. Комплексная стратегия «В интересах рома, вместе с рома»	21
2. Борьба с расизмом и дискриминацией	27
3. Жилье и условия жизни	31
4. Медицинское обслуживание	38
5. Безработица и экономические проблемы	44
6. Улучшение доступа к образованию	49
7. Расширение участия в общественно-политической жизни	59
8. Посткризисные ситуации	63
Часть III. Роль ОБСЕ в выполнении Плана действий	67
Приложения	77
Приложение I. План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ	78
Приложение II. Хронология деятельности БДИПЧ по вопросам рома и синти	91
Приложение III. Государства-участники и международные структуры	95
Приложение IV. Мероприятия и деятельность Контактного пункта по вопросам рома и синти (2008-2013)	96
Приложение V. Ответы государств-участников ОБСЕ на вопросы анкеты БДИПЧ*	98
Приложение VI. Статистические данные Агентства ЕС по основным правам	100

Список сокращений

АОП	Агентство Европейского союза по основным правам
БДИПЧ	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
ВКНМ	Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств
ВПЛ	внутренне перемещенные лица
ЕКПЧ	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
ЕКРН	Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью
ЕС	Европейский союз
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЕСФ	Европейский социальный фонд – European Social Fund (Европейский союз)
ЕФРР	Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Funds)
ЕЦПЦ	Европейский центр по правам цыган
МК ОБСЕ	Миссия ОБСЕ в Косово
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОСВПД	Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Секретариата ОБСЕ
ПРООН	Программа развития ООН
СРВЧИ	Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

Предисловие

Принятый в 2003 г. План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ предлагает государствам-участникам, институтам ОБСЕ и миссиям на местах концептуальную программу мер по преодолению маргинализации и дискриминации рома, а иногда вражды и насилия в отношении общин рома и отдельных их представителей. Настоящий отчет выходит через 10 лет после принятия Плана действий и представляет собой уже второй документ такого рода, задача которого – проанализировать и оценить выполнение предложенной программы.

Как и первый отчет о ходе выполнения Плана действий, опубликованный в 2008 году, настоящий отчет имеет своей целью представление результатов выполнения Плана, а также выявление нерешенных проблем на пути к реализации целей, обозначенных в Плане действий, и определение причин этих проблем. В отчете использованы ответы государств-участников ОБСЕ на анкету БДИПЧ. Следует отметить, что ответов на анкету было получено значительно больше, чем во время составления первого отчета, – как с точки зрения числа ответивших государств-участников, так и с точки зрения предоставленной ими информации. Это сделало более полной картину мер и инициатив по улучшению положения рома и синти, осуществляемых государствами-участниками ОБСЕ.

Помимо этого, в отчете используются данные, предоставленные Европейской комиссии государствами-членами Европейского союза в связи с Рамочным документом ЕС в отношении национальных стратегий по интеграции рома, а также информация, собранная БДИПЧ из других источников (включая миссии и институты ОБСЕ на местах), и информация, полученная от организаций гражданского общества.

Из текста отчета следует, что, несмотря на то, что ряд субъектов активизировали свое участие в разработке и реализации стратегий по улучшению положения рома и синти, представители данного меньшинства продолжают сталкиваться с серьезными проблемами в регионе ОБСЕ. Эти проблемы и предпринимаемые государствами-участниками усилия по их решению занимают важное место в отчете о

выполнении Плана. Не меньшее, а, может, и большее внимание в отчете уделяется приоритетным направлениям работы и посвященным им рекомендациям. Эти рекомендации касаются борьбы с преступлениями на почве ненависти и дискриминацией в отношении рома и синти, улучшения жилищных условий рома и синти, обеспечения их доступа к необходимому медицинскому обслуживанию, а также расширения их участия в общественно-политической жизни.

В частности, несмотря на значительный рост финансирования мер по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ, очевидно, что для обеспечения максимально эффективного использования этих средств необходимо улучшить мониторинг и анализ полученных результатов. Что касается конкретных направлений работы, требующих особого внимания, то обеспечение детям рома гарантированных равных возможностей для получения качественного образования и борьба с множественной дискриминацией в отношении женщин и девушек рома не только значительно повысят экономические, социальные и политические возможности для конкретных представителей рома, но и будут способствовать социальной интеграции общин рома в целом.

Для выдающегося борца за права человека Николае Георге, бывшего советника БДИПЧ по вопросам рома и синти, борьба с дискриминацией рома и продвижение стратегий по обеспечению им равных возможностей были делом всей жизни. Его кончина в августе 2013 года стала огромной утратой не только для сообщества рома, но и для всей Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Николае Георге был главным архитектором Плана действий, и я надеюсь, что настоящий отчет о ходе выполнения этого плана станет достойным его памяти вкладом в дальнейшее развитие дела, которому он так беззаветно служил.

*Посол Янез Ленарчич
директор Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)*

Краткое содержание

Вот уже почти два десятилетия Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) выполняет поставленную перед ним задачу по оказанию помощи государствам-участникам в выполнении их обязательств в области человеческого измерения относительно общин рома и синти. Основанием для этой деятельности Бюро служит План действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ, принятый в 2003 г.

План действий 2003 года – это комплексный программный документ по основным направлениям деятельности, предлагающий государствам-участникам рекомендации относительно мер в таких областях, как борьба с расизмом и дискриминацией, обеспечение рома и синти равного доступа и равных возможностей в сфере образования, занятости, жилья и здравоохранения; расширение участия рома в жизни общества и оказание помощи этим общинам в кризисных и посткризисных ситуациях. Помимо этого, план подчеркивает необходимость привлечения женщин рома и синти к систематическому участию во всех политических мероприятиях, имеющих отношение к цыганскому населению, – причем на равных основаниях с мужчинами.

В 2008 г. БДИПЧ выпустило первый комплексный анализ выполнения Плана действий в форме отчета о ходе выполнения плана, результатом которого стало принятие двух решений Совета министров о необходимости усиления мер в этом направлении. Первое решение, принятое в Хельсинки в 2008 г., подчеркивает необходимость обеспечения равного доступа детям рома и синти к образованию, в том числе к образованию с раннего возраста. Второе решение, принятое в Афинах в 2009 г., настоятельно рекомендует государствам-участникам наращивать усилия, направленные на поощрение толерантного отношения к рома, борьбу с антицыганскими предрассудками и предупреждение социальной изоляции и маргинализации рома и синти.

Наш второй Отчет о ходе выполнения выходит в свет накануне десятой годовщины Плана действий. Он посвящен анализу развития ситуации за последние пять лет и оценке выполнения государствами-участниками обязательств, принятых в рамках Плана действий. Эта оценка приобретает особое значение в

связи с резкими переменами в общем контексте реализации политики в отношении рома, произошедшими со времени первого отчета.

Анализ событий за отчетный период явно свидетельствует о том, что многие государства-участники ОБСЕ унифицируют политику в отношении рома и синти. Разработкой планов действий и реализацией инициатив на местном уровне все больше занимаются местные власти. Помимо этого, растет финансирование связанных с рома и синти программ, особенно со стороны Европейского союза (через программы помощи по реализации стратегий интеграции и планов действий в государствах-членах или в государствах-кандидатах на вступление в ЕС). Самой недавней мерой по усилению внимания к проблемам рома в повестке дня ЕС стало принятие Советом Европы в 2011 г. Рамочного документа ЕС в отношении национальных стратегий по интеграции рома.

Эти события можно оценить как *заметный прогресс*, однако проведенный при подготовке настоящего отчета анализ выявил и *негативные тенденции*, которые ведут к углублению пропасти между рома и синти и остальным населением – особенно в сфере жилья, занятости и доступа к социальному обеспечению.

Сильнее всего на общей ситуации сказались два значительных события – расширение ЕС и мировой финансово-экономический кризис. Оба эти события серьезно повлияли на положение рома и синти.

За отчетный период политика в отношении рома и синти претерпела изменения по всей Европе вследствие расширения ЕС в 2007 г. Мировой финансовый кризис и его последствия для экономики осложнили и без того трудную ситуацию общин рома и синти из-за роста ксенофобии (в том числе в отношении рома), связанного с возросшей неуверенностью в завтрашнем дне среди основных групп населения.

В надежде спастись от дискриминации и нищеты, преследующих их на родине, и обрести безопасность и новые экономические и социальные возможности за рубежом, рома и синти присоединились к потокам мигрантов, движущимся в основном из новых стран-членов ЕС в старые. Миграция рома и синти привела к новому всплеску антицыганских

настроений и предубеждений в ряде государств-участников ОБСЕ, дав толчок действиям популистских партий и крайне правых движений, направленным против рома.

О большом значении данного периодического отчета говорит тот факт, что БДИПЧ получило 41 ответ на свою анкету, разосланную государствам-участникам, и при этом многие ответы содержали значительный объем информации. Некоторые государства-участники предоставили полные данные обо всех реализуемых программах и проектах, в том числе цифры годовых расходов. Помимо этого, в настоящий отчет вошла информация, которую государства-члены ЕС включили в документы, представленные в 2011 г. Европейской комиссии в связи с Рамочным документом ЕС в отношении национальных стратегий по интеграции рома. В них определяются цели и задачи будущей стратегии по интеграции рома в каждой конкретной стране, а также содержится информация о недавно реализованных мероприятиях.

Хотя основным источником информации для настоящего отчета стали данные, предоставленные государствами-участниками двумя способами, указанными выше, их дополняет информация, которую БДИПЧ получило из других источников или от миссий ОБСЕ на местах и других институтов ОБСЕ. Анкета распространялась и среди организаций гражданского общества, семь из которых прислали свои ответы.

Структура настоящего издания повторяет структуру первого отчета с некоторыми небольшими изменениями. Часть I посвящена общему контексту и тем переменам, которые произошли после 2008 г. в политике по вопросам рома и в методах ее реализации. При этом особое внимание уделяется консолидации программ ЕС в отношении рома. Часть II, основная часть отчета, предлагает подробный анализ ситуации за отчетный период, в значительной степени – на основании данных, полученных из ответов государств-участников на вопросы анкеты БДИПЧ. В начале каждой тематической главы дается анализ нерешенных проблем и новых тенденций, затем приводится описание действий государств-участников и, наконец, определяются приоритетные направления и предлагаются рекомендации. В Части III рассматривается роль ОБСЕ в выполнении Плана действий и соответствующая деятельность БДИПЧ. Для оценки результатов, достигнутых по каждому направлению Плана действий, в настоящем отчете

используются такие категории, как *позитивные перемены, заметный прогресс, крупное достижение, отсутствие изменений и негативная тенденция*. Некоторые представленные примеры заслуживают оценки «*заметный прогресс*», однако ни одно из положительных изменений за отчетный период нельзя отнести к категории «*крупное достижение*».

Комплексная политика «В интересах рома, вместе с рома»

В первом отчете о ходе выполнения Плана действий отмечались серьезные проблемы с точки зрения эффективности реализации, механизмов финансирования, наличия политической воли и оценки достигнутых результатов. За отчетный период государства-участники развили выполнение Плана действий до той стадии, на которой политика в отношении рома унифицируется и спускается на уровень местной власти, а ее финансирование в целом улучшается. Рост финансирования со стороны ЕС мер по реализации политики и планов действий в отношении рома, особенно в новых государствах-членах ЕС и в странах-кандидатах в члены ЕС, можно охарактеризовать как значительную перемену и *заметный прогресс*.

Отчетный период характеризуется *отсутствием изменений* с точки зрения качества данных, собираемых о рома и синти государствами-участниками. Тем временем международные организации и гражданское общество продолжают настаивать, что сбор данных и базисные наблюдения являются одним из основных условий эффективного планирования политики, анализа и мониторинга ее реализации, а также оценки достигнутых результатов. Поскольку сбор информации с учетом этнической принадлежности конкретных лиц идет вразрез с общей политикой многих государств-участников, данные, публикуемые или предоставляемые государственными органами, нередко отрывочны и с трудом поддаются сведению в единую картину и сопоставлению.

Оценка хода выполнения программ затруднена в связи с тем, что по-прежнему отсутствуют надежные механизмы мониторинга и анализа. Хотя большинство государств-участников ведет мониторинг расходов или участников программ, они не занимаются сбором данных для оценки итогов выполнения программы. Весьма немногочисленные данные мониторинга и оценки итогов мероприятий по социальной интеграции рома можно найти в работах

отдельных исследовательских групп, в материалах и докладах государственных комиссий.

За последние пять лет значительное число государств-участников активизировало свою деятельность в данной сфере, внедряя, среди прочего, новые программы и меры по улучшению положения рома и синти. Выросло число программ, институтов и финансовых инструментов для решения широкого круга проблем, с которыми сталкиваются рома и синти. Уровень финансирования, структура программ и приоритетные направления деятельности и проектов в разных странах различны. Увеличение финансирования не обязательно ведет к улучшению конечного результата, а упомянутое выше отсутствие механизмов мониторинга иногда даже не позволяет понять, в чем этот результат состоял.

Ответы на анкету БДИПЧ показывают, что ключевыми структурами, от которых зависит выполнение политики в отношении рома, являются местные власти. А в некоторых сферах – например, в сфере образования или жилья – местные власти играют главную роль. Однако иногда они противятся реализации национальной политики, и в ряде случаев национальным правительствам и гражданскому обществу приходится прикладывать усилия для преодоления таких препятствий на местах, как отсутствие интереса или даже активное сопротивление оказанию содействия общинам рома.

Борьба с расизмом и дискриминацией

Законодательство и правоприменение

В своих ответах на вопросы анкеты БДИПЧ государства-участники подробно сообщают о новых законах против дискриминации или поправках к уже существующим законам, которые были приняты за отчетный период, а также о работе действующих или вновь созданных органов по борьбе с дискриминацией и обеспечению равенства. Как и в отчете за 2008 год, такие изменения в законодательстве характеризуются как *позитивные перемены*.

Преступления и инциденты на почве ненависти в отношении рома и синти; рома и полиция

Несмотря на указанные позитивные перемены, в отчетный период преобладали негативные тенденции, включая вызывающее тревогу число преступлений на почве ненависти в отношении рома, а также случаи экстремистской антицыганской риторики и

непрекращающиеся сообщения о жестокости со стороны полиции.

У глубинных причин такого развития событий есть две стороны. С одной стороны, расширение ЕС в сочетании с процессом маргинализации рома вынуждают многих рома и целые семьи мигрировать в поисках более благоприятных условий и возможностей, и это иногда порождает негативную реакцию в тех странах и регионах, которые являются целью миграции. С другой стороны, как отмечалось выше, экономические трудности, имеющие место во многих государствах-участниках ОБСЕ, иногда приводят к тому, что недовольные группы основного населения начинают видеть в рома «козлов отпущения». При этом лишь несколько государств-участников в своих ответах на вопросы анкеты сообщили о преступлениях на почве ненависти, направленных конкретно против рома.

В ряде государств-участников крайне правые политические партии тоже используют рома в качестве «козлов отпущения», в трудных экономических условиях разжигая неприязнь к рома среди основных групп населения с целью извлечения политических выгод. Такие партии (иногда к ним относятся и основные партии страны) эксплуатируют антицыганскую риторику, в том числе и тему о «преступном характере цыган». Такие же негативные стереотипы в отношении рома бытуют и в некоторых средствах массовой информации.

В ряде ответов государственных органов на вопросы анкеты содержится информация о мероприятиях полиции, а также о проектах, которые задуманы и реализуются в целях улучшения защиты общин рома. В то же время, группы гражданского общества сообщают о значительном числе случаев, когда полиция государств-участников допускает чрезмерное применение силы в отношении рома или жестокое обращение с ними – особенно в ходе операций по выселению рома или при проведении задержаний и обысков в самовольных поселениях. В отчетный период продолжалась практика масштабного использования расового профилирования, несоблюдения прав рома при взятии их под стражу или при содержании под стражей, отсутствия эффективного реагирования со стороны полиции при необходимости оказания помощи рома, ставших жертвами насилия (включая насилие на расовой почве). Эти проблемы усугубляются отсутствием у рома как средств, так и знаний, необходимых для получения правовой защиты. Одним из факторов, препятствующим

переменам в данной области, нередко являются напряженные отношения между рома и полицией – в том числе по причине взаимного непонимания и недоверия, а также ввиду невысокого представительства рома и синти в рядах полиции.

Решение социально-экономических проблем

Жилье и условия жизни

За отчетный период в этой сфере явно произошли *позитивные перемены* – с точки зрения как предоставления отчетов о жилищных проектах, так и финансирования, выделяемого на улучшение жилищных условий рома. В некоторых странах был достигнут *заметный прогресс* в этом отношении. Однако во многих государствах-участниках в жилищной сфере по-прежнему отсутствует гарантированное право рома на жилье и доступ к основной инфраструктуре, имеют место дискриминация при выделении социального жилья и сегрегация по месту жительства, а также существует опасность принудительного выселения и отмечаются нездоровые условия проживания рома.

Лишь несколько стран составили схемы отдельных поселений маргинализированных общин или определили число так называемых самовольных поселений, лишенных надлежащей инфраструктуры. Эта ситуация также может мешать выполнению обязательств по реализации национальных программ.

Принудительное выселение обычно ведет к ухудшению жилищных условий, а также к закреплению уязвимости и маргинализации общин рома. Необходимо предпринять серьезные шаги для упорядочивания статуса многих, пока незаконных, поселений рома. Несмотря на частое повторение этой рекомендации в различных документах, принимаемые для ее выполнения меры по-прежнему недостаточны.

Для улучшения ситуации могут также понадобиться достаточные объемы финансирования программ строительства социального жилья в течение некоторого времени в будущем. Одной из предпосылок принятия таких мер являются законы о социальном жилье для уязвимых групп, которые предусматривают механизмы долгосрочной поддержки улучшения жилищных условий.

Медицинское обслуживание

Несмотря на рост числа соответствующих проектов и программ, ситуацию с преодолением негативных тенденций в области медицинского обслуживания

рома можно охарактеризовать как *отсутствие изменений*. Серьезной проблемой остается дискриминация при доступе к медицинским услугам, а также удручающие санитарно-гигиенические условия проживания – особенно у иммигрантов рома.

Самым распространенным и эффективным методом улучшения состояния здоровья рома и синти является развитие программ посредничества по медицинским вопросам. Широкое применение этого подхода, а также институционализацию указанных программ в ряде государств-участников можно охарактеризовать как *заметный прогресс*. Посредники по медицинским вопросам рома, большинство которых составляют женщины, стали важным ресурсом общин рома в области обеспечения доступа к услугам здравоохранения.

Однако сохранению неудовлетворительного состояния здоровья рома по-прежнему способствуют неграмотность, низкий уровень образования, маргинализация, нищета и социальная изоляция. Особенно серьезно препятствуют доступу рома к медицинскому обслуживанию такие факторы, как дискриминация и отсутствие удостоверений личности, в том числе свидетельств о рождении. Добиться снижения неравенства уязвимых общин в сфере здравоохранения возможно лишь в том случае, если обеспечение равного и неограниченного доступа к медицинским услугам (независимо от возможности их оплачивать) станет одним из приоритетных направлений политики.

В ряде случаев рома продолжают страдать от болезней (главным образом, туберкулеза), обычно связанных с неудовлетворительными санитарно-гигиеническими условиями. Частота таких заболеваний ясно показывает, в каких опасных для здоровья условиях живут многие рома.

К важнейшим факторам преодоления некоторых вредных обычаев (таких, как замужество и беременность в раннем возрасте), от которых по-прежнему страдают девушки в ряде общин рома, относятся образование, в том числе образование с раннего возраста. Особую поддержку государственные органы должны оказывать тем женщинам рома, которые сами ведут борьбу с такими обычаями.

Для получения стабильных результатов важно добиться понимания необходимости преимущественных мер в области здравоохранения. Дефицит бюджета в этой сфере можно компенсировать за счет повышенного использования структурных фондов (в государствах-членах ЕС) или иного вспомогательного

финансирования (в государствах-кандидатах в члены ЕС).

Безработица и экономические проблемы

К числу *позитивных перемен* можно отнести инициативы и меры, осуществленные в отчетный период государствами-участниками с целью повышения способности рома к трудоустройству и предоставления им возможности получения работы и дохода. Значительным вкладом в достижение этих *позитивных перемен* стали организованные государствами-участниками программы занятости для рома. Особенно важны программы предоставления субсидий для введения таких должностей, как посредник по медицинским вопросам, посредник и помощник посредника по вопросам школьного обучения, а также должностей различных экспертов по вопросам рома в составе государственных учреждений. Для укрепления этого прогрессивного начинания такие инициативы можно привести в систему, официально утвердив созданные должности в штатном расписании государственных администраций.

Дискриминация на рынке труда, усугубляемая отсутствием профессиональных навыков у многих рома, остается определяющим фактором в общей картине занятости этих лиц. В этой связи инициативы и меры, осуществляемые государствами-участниками в целях повышения способности рома к трудоустройству и предоставления им рабочих мест и возможности заработка, следует рассматривать в качестве *позитивных перемен*. В то же время, следует отметить, что такие инициативы, включая программы общественных работ, пока не смогли сколько-нибудь заметно повлиять на уровень безработицы среди этой группы населения.

Улучшение доступа к образованию

С концептуальной точки зрения, вопросы образования рома, по сравнению с другими областями, привлекают большое внимание со стороны международных организаций и национальных правительств, что говорит о достижении *заметного прогресса* в связи с тем, что образование во многих государствах становится одним из приоритетных направлений политики по улучшению положения рома и синти.

В течение отчетного периода государственные органы продолжали использовать примеры хорошей практики по привлечению рома и синти

к образованию с раннего возраста. Расширились программы стипендий на различных ступенях обучения, а также меры позитивной дискриминации (такие, как квотирование мест для студентов рома в университетах).

Основные проблемы еще не преодолены, наблюдается *отсутствие изменений* в области доступа детей рома и синти к качественному образованию. В ряде случаев не изжита проблема необоснованного направления детей рома и синти в группы «специального» обучения; сегрегация по месту жительства ведет к сегрегации рома в школах. Эта проблема отражена в ряде постановлений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) за отчетный период.

Качество образования в таких школах ниже нормативного уровня, и это лишает детей стимула к дальнейшей учебе и, в свою очередь, может еще глубже укоренить в общинах рома пренебрежительное отношение к официальному образованию. При проведении соответствующих реформ государствам следует руководствоваться решениями ЕСПЧ, касающимися данной сферы.

Различные виды программ посредничества до некоторой степени способствовали предупреждению досрочного прекращения учебы детьми рома, повышению посещаемости ими занятий, обеспечению инклюзивного обучения, а также предоставления им возможностей для трудоустройства. Из отчетов следует, что создание программ посредничества привело к процентному росту посещаемости начальных школ детьми рома в большинстве государств-участников, однако независимые эксперты оценивают достижения в сфере школьного образования как «скромные».

Необходимо срочно решать проблему низкой успеваемости детей рома. Этот вопрос должен находиться в центре внимания и родителей, и учителей. Следует осуществлять программы по поддержке и обеспечению посещаемости детьми рома занятий в системе обязательного образования всех уровней. Такие инициативы можно даже усилить, с тем чтобы стимулировать детей рома и синти добиваться повышения успеваемости и успехов в учебе.

Расширение участия в общественно-политической жизни

Уровень участия рома в общественно-политической жизни и их представительство в избирательных органах не претерпели никаких изменений со времени

составления предыдущего отчета. Однако в ряде государств-участников произошли *позитивные перемены* после того, как там были приняты поправки в законодательство или новые законы, имеющие своей целью повысить показатели участия рома, особенно на муниципальном уровне. К числу новых явлений в этой области также можно отнести учреждение в ряде стран Советов меньшинств рома в качестве консультативных органов, представляющих интересы рома. Легитимность этих органов была обеспечена тем, что выборы их представителей проходили посредством прямого голосования населением рома.

Новым импульсом послужило принятие Советом Европы в июне 2011 г. Рамочного документа в отношении национальных стратегий по интеграции рома. ЕС потребовал, чтобы каждое государство-член организовало контактный пункт по реализации стратегии в области интеграции рома. В результате правительства не только назначили необходимых представителей, но и сформировали механизмы для соответствующих консультаций или рабочие группы там, где ранее подобных структур не было. В ряде государств-участников, где такие механизмы существовали, их деятельность была усилена.

Все еще не изжиты недостатки, отмеченные в первом отчете: рома по-прежнему ущемлены в правах относительно участия в политической жизни, в том числе по причине низкого уровня образования. Что касается основных политических партий, то в отчетный период они, как кажется, проявляли еще меньше интереса к выдвижению или поддержке кандидатов из числа рома, чем в предшествующие пять лет.

Местные администрации сейчас нередко обладают полномочиями и политическими инструментами для решения социальных проблем рома. Иногда эти полномочия даже шире, чем у вышестоящих органов. Следовательно, важно принимать дальнейшие меры по стимулированию местных властей на участие в процессе интеграции рома и включение рома в состав местных администраций.

Для этого государствам-участникам необходимо предпринять конкретные шаги в таких направлениях, как защита и расширение прав женщин и мужчин рома и синти относительно участия в местных и национальных выборах в качестве избирателей и кандидатов; устранение нерешенных проблем, которые делают общины рома особенно уязвимыми перед

махинациями, связанными с покупкой голосов и манипулированием избирателями; повышение потенциала избранных представителей рома на национальном и местном уровнях посредством целевых программ; расширение государственными органами своих консультационных механизмов, которые позволяют формировать партнерские отношения с организациями гражданского общества рома в качестве меры надлежащего управления. Необходимо также обеспечить специальное обучение рома, работающих в органах государственной администрации и в Советах по делам меньшинств.

Кризисные и посткризисные ситуации

События за отчетный период, касающиеся положения общин рома, синти и «египтян» в постконфликтном регионе Западных Балкан, демонстрируют признаки *заметного прогресса*. Правительства стран региона приняли стратегии и планы действий в отношении интеграции рома, а также обеспечили соответствующими официальными структурами программы в области здравоохранения и образования. В разработке этих мер и в мониторинге их реализации принимали участие миссии ОБСЕ на местах.

Расширилось представительство рома в политических органах и их участие в политической жизни; была повышена безопасность общин рома, синти и «египтян». Закрылись зараженные свинцом лагеря для внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), реализуются программы улучшения жилищных условий в лагерях для беженцев. По всему региону Западных Балкан еще предстоит найти ряд долгосрочных решений для обеспечения приемлемых жилищных условий ВПЛ и беженцам, особенно проживающим в самовольных поселениях.

После пребывания в изгнании более 10 лет вопрос о возвращении на родину перед многими ВПЛ и беженцами уже не стоит. В этой связи государствам-участникам нужно уделить больше внимания мерам по устранению преград на пути восстановления этих людей в правах собственности на родине и получения ими документов о записи актов гражданского состояния, что может способствовать их возвращению. Необходимо неукоснительно выполнять Загребскую декларацию, принятую странами Западных Балкан в 2011 году, и усиливать ее эффект мерами двустороннего сотрудничества в целях принятия решений по все еще открытым делам

не имеющих документов рома, ашкали и «египтян». Это должно снизить для них риск остаться лицами без гражданства.

Часть I.

Введение

Общая информация

План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ, принятый в Маастрихте в 2003 г., определяет основные направления политики для решения поставленной задачи, прежде всего в таких областях, как борьба с расизмом и дискриминацией; обеспечение рома и синти равного доступа и возможностей с точки зрения образования, занятости, жилья и медицинского обслуживания; расширение их участия в общественной жизни и оказание им помощи в кризисных и посткризисных ситуациях¹.

БДИПЧ – в лице его Контактного пункта по вопросам рома и синти – поручено оказывать помощь государствам-участникам в выполнении Плана действий, периодически изучать положение рома и синти, а также рекомендовать действия, которые необходимо предпринять (нередко в сотрудничестве с другими партнерами в рамках ОБСЕ) для улучшения ситуации².

Настоящий документ представляет собой второй отчет БДИПЧ, в котором оценивается выполнение Плана действий. В нем предлагается анализ достижений, а также проблем и тенденций, которые возникли или еще больше проявились за последние пять лет, и их влияния на политику в отношении рома и синти и ее реализацию государствами-участниками.

Общины рома и синти проживают по всему региону ОБСЕ, но преимущественно в Центральной и Юго-Восточной Европе. В основном ведущие оседлый образ жизни, они в настоящее время представляют собой самое многочисленное меньшинство в Европе. Хотя эти общины не имеют собственной территории, их, тем не менее, объединяет ряд общих культурных, языковых и этнических связей. Рома и синти подвергаются непрекращающейся

дискриминации во всех сферах общественной жизни и в значительной мере отторгаются остальным обществом. Эта дискриминация широко распространена и является одной из причин, по которой рома и синти не могут пользоваться социальными услугами и экономическими возможностями наравне с остальными гражданами. В результате создаются огромные различия между данной группой и большинством населения³.

Помимо рома и синти, в регионе ОБСЕ проживают и другие группы меньшинств, которые во многом сталкиваются с теми же проблемами, связанными с дискриминацией и социальным отторжением, – например, люли в Центральной Азии и странствующие лица в Ирландии и Соединенном Королевстве. В связи с таким сходством работа БДИПЧ направлена и на улучшение положения этих групп.

Методика

Методически и структурно настоящий отчет о ходе выполнения Плана действий повторяет первый отчет за 2008 год, за исключением ряда небольших изменений в структуре подразделов первой части документа.

В задачу настоящего отчета не входит подробный и системно выстроенный обзор ситуации в конкретных странах. Тем не менее, последние события и тенденции, а также ход выполнения обязательств рассматриваются в нем с примерами из государств-участников.

В этой связи, как и в первом отчете, в данной публикации используются такие качественные показатели, как *позитивные перемены, заметный прогресс, важное достижение, отсутствие изменений*

1 Совет министров ОБСЕ, Решение № 3/03 «О плане действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ» (Маастрихт, 1-2 декабря 2003 г.). URL: <http://www.osce.org/node/17558>.

2 Там же, с. 27, п. 129.

3 См. статистические данные в Приложении VI к настоящему отчету.

и негативные тенденции⁴. За точку отсчета в настоящем издании принимаются выводы первого отчета, и события за последние пять лет анализируются с точки зрения прогресса и достижений государств-участников со времени первого отчета.

Тематическая структура настоящего отчета отражает структуру Плана действий и, когда речь идет о сфере образования и борьбе с дискриминацией, включает отсылки на два последующих решения Совета министров ОБСЕ по вопросам рома и синти – «Повышение эффективности усилий ОБСЕ по выполнению Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ» (Хельсинки, 2008 г.)⁵ и «Активизация усилий ОБСЕ по обеспечению устойчивой интеграции рома и синти» (Афины, 2009 г.)⁶.

Как и в первом отчете, в настоящем документе использованы ответы государств-участников на анкету БДИПЧ. На этот раз на анкету ответило больше государств (40 из 57 государств-участников ОБСЕ), в то время как для первого отчета ответы прислали только 19 государств из 56, входивших тогда в ОБСЕ⁷. Помимо этого, многие ответы, использованные в настоящем отчете, содержали намного более подробную информацию о действующих программах и проектах, чем ответы на предыдущую анкету. Значительная часть этой информации вошла в основной текст данного отчета, что позволяет лучше понять и основные направления, и конкретные усилия государств-участников по выполнению Плана действий.

4 Выполнение Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ: отчет за 2008 год. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2009. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/33501?download=true>.

5 Совет министров ОБСЕ, Решение № 6/08 «Повышение эффективности усилий ОБСЕ по выполнению Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ» (Хельсинки, 5 декабря 2008 г.). URL: <http://www.osce.org/ru/mc/3549>.

6 Совет министров ОБСЕ, Решение № 8/09 «Активизация усилий ОБСЕ по обеспечению устойчивой интеграции рома и синти» (Афины, 2 декабря 2009 г.). URL: <http://www.osce.org/ru/mc/67625>.

7 На этот раз ответы были получены от Австрии, Азербайджана, Албании, Андорры, Беларуси, Бельгии, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Германии, Греции, Ирландии, Испании, Италии, Латвии, Литвы, Люксембурга, бывшей югославской Республики Македония, Мальты, Молдовы, Норвегии, Польши, Португалии, России, Румынии, Святого Престола, Сербии, Словакии, Словении, Соединенного Королевства, Турции, Украины, Финляндии, Франции, Хорватии, Черногории, Чешской Республики, Швейцарии, Швеции и Эстонии.

Несмотря на то, что основным источником информации для анализа и оценки явились данные, полученные от государств-участников, к этим данным также была добавлена информация, собранная БДИПЧ из других источников или предоставленная миссиями ОБСЕ на местах и другими институтами ОБСЕ⁸. Анкета была разослана и организациям гражданского общества, семь из которых прислали свои ответы⁹.

При подготовке настоящего отчета использовалась также информация, полученная в ходе прошедшего в Варшаве в мае 2013 г. консультационного совещания с представителями гражданского общества и учеными, изучающими проблемы рома, а также в ходе состоявшегося в Белграде в феврале 2013 г. совещания контактных пунктов по вопросам рома в составе миссий ОБСЕ на местах, на котором обсуждалось выполнение стратегии в отношении рома в регионе Западных Балкан и в Молдове¹⁰.

В настоящем отчете также использована информация из документов, которые государства-члены ЕС предоставили Европейской комиссии в ответ на запрос Совета Европы относительно Рамочного документа ЕС в отношении национальных стратегий

8 БДИПЧ провело поиск по правительственным веб-сайтам, имеющим отношение к проблемам рома, и использовало отчеты о рабочих визитах для оценки ситуации, а также выступления на совещаниях, посвященных человеческому измерению, и доклады, полученные от гражданского общества. Например, в 2010 г. Миссия ОБСЕ в Скопье и Министерство труда и социальной политики опубликовали первый отчет о выполнении Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ, посвященный конкретной стране: <http://www.mtsp.gov.mk/?ItemID=6FC822BBA79A61429117F41943673AE4>.

9 БДИПЧ получило ответы от следующих организаций: Amalipe, European Centre for Minority Issues, Balkan Sunflowers Kosovo, European Roma Rights Center, Hungarian Helsinki Committee, Serbian legal aid organization PRAXIS, Kosovo Roma, Ashkali and Egyptian Documentation Center.

10 БДИПЧ проводит ежегодные консультации с координационными центрами по вопросам рома в составе миссий ОБСЕ на местах. Участники таких консультаций предоставляют обзорную информацию как о мероприятиях, так и о ситуации с выполнением Плана. В рамках своих обязанностей миссии на местах часто выпускали отчеты по итогам оценок политики в отношении рома в соответствующих странах. Помимо этого, Управление Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) и Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Секретариата ОБСЕ (ОСВПД) провели ряд мероприятий, связанных с рома и синти, – как самостоятельно, так и совместно с БДИПЧ.

по интеграции рома¹¹. Помимо этого, БДИПЧ использовало другие соответствующие источники информации, созданные за отчетный период международными организациями, гражданским обществом или научными учреждениями (в виде отчетов, обзоров или исследований)¹².

В начале каждого раздела части II настоящего отчета приводится краткое изложение нерешенных проблем и возникших тенденций по итогам отчетного периода. Затем следует анализ данных, содержащихся в ответах государств-участников на вопросы анкеты, и дополнительной информации из указанных выше источников. В конце каждой главы указываются приоритетные направления действий и предлагаются рекомендации.

Общий контекст

Рома и синти по-прежнему сталкиваются с серьезными проблемами в регионе ОБСЕ. За последние пять лет значительное число субъектов активизировало свою деятельность, направленную, в соответствии с Планом действий 2003 г., в том числе и на поиск более удачной стратегии и подходов к улучшению условий на местах. Самое сильное влияние на общий контекст оказали последствия двух важных событий – расширения ЕС и мирового финансово-экономического кризиса, – каждое из которых серьезно отразилось на положении рома и синти.

За отчетный период в политике по вопросам рома и синти произошли изменения, связанные с расширением ЕС 2007 г. Мировой финансово-экономический кризис и его последствия усугубили и без того тяжелое положение общин рома и синти: возросшая неуверенность в завтрашнем дне среди основных

групп населения подстегнула рост ксенофобии, в том числе в отношении рома¹³.

В надежде спастись от дискриминации и нищеты, преследующих их на родине, и обрести безопасность и новые экономические и социальные возможности за рубежом, рома и синти присоединились к потокам мигрантов, движущимся в основном из новых стран-членов ЕС в старые. Миграция рома и синти привела к новому всплеску антицыганских настроений и предубеждений в ряде государств-участников ОБСЕ¹⁴, дав толчок действиям популистских партий и крайне правых движений, направленным против меньшинства рома¹⁵.

В связи с этими изменениями в общей ситуации международные организации стали уделять больше внимания рома и синти. За отчетный период основным наднациональным субъектом формирования политики в отношении рома стал Европейский союз¹⁶.

Политика ЕС в отношении рома сформировалась в ходе двух беспрецедентных встреч на высшем уровне, посвященных проблемам рома (первая состоялась в Брюсселе в 2008 г., а следующая – в Кордове в 2010 г.). Помимо этого, был принят документ «Десять общих базовых принципов интеграции рома»¹⁷; были созданы Платформа ЕС по интеграции

11 EC Communication “An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020”, European Commission [Сообщение ЕК «Рамочный документ ЕС в отношении национальных стратегий по интеграции рома на период до 2020 года»], EUCO 23/11 of 23 and 24 June 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:EN:PDF>.

12 В частности, БДИПЧ использует данные обзоров Агентства Европейского союза по основным правам (АОП); результаты исследований Всемирного банка и Программы развития ООН (ПРООН); данные из исследований или докладов, подготовленных по заказу ЕС; отчеты Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) и Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств; доклады Института «Открытое общество»/Декады интеграции рома; решения Европейского суда по правам человека по делам, связанным с рома; отчеты гражданского общества; данные научных исследований и т. д.

13 См., например, совместную конференцию по вопросам миграции рома, организованную 9-10 ноября 2009 г. в Вене в сотрудничестве с Агентством ЕС по основным правам и Советом Европы, <http://fra.europa.eu/en/press-release/2010/joint-conference-concerning-roma-migration-and-freedom>.

14 Van Baar, Huub. Europe’s Romaphobia: problematization, securitization, nomadization [Ромафобия в Европе: постановка проблемы, обеспечение безопасности, вопросы кочевой жизни]. – In: Environment and Planning D: Society and Space 29(2), 2011, p. 204.

15 Stewart, Michael (ed.). The ‘Gypsy Menace’: Populism and the new Anti-Gypsy Politics [«Цыганская угроза»: популизм и новая антицыганская политика], London, Hurst, 2010; Horia Barbulescu. Constructing the Roma People as a Societal Threat: the Roma Expulsion from France [Стараясь представить народ рома как угрозу для общества: изгнание рома из Франции]. – In: European Journal of Science and Technology, Vol. 8, Supplement 1, pp. 279-289.

16 Vermeersch, Peter. Reframing the Roma: EU Initiatives and the Politics of Reinterpretation [Переосмысление рома: инициативы ЕС и политика реинтерпретации]. – In: Journal of Ethnic and Migration Studies 38(8), 2012, pp. 1195–1212.

17 В период председательства Чехии в Совете Европы в 2009 г., http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2011_10_Common_Basic_Principles_Roma_Inclusion.pdf.

рома¹⁸ и Рабочая группа по интеграции рома¹⁹ при Европейской комиссии, и, наконец, были приняты выводы Совета Европы по Рамочному документу ЕС в отношении национальных стратегий по интеграции рома²⁰.

В настоящее время Рамочный документ обязывает все государства-члены ЕС разработать целевые стратегии по системному решению проблемы социально-экономической изоляции и дискриминации рома на всей территории ЕС. Европейский союз не только играет ведущую роль в создании нормативной базы для политики в отношении рома, но и становится основным спонсором программ по вопросам рома внутри ЕС, в странах-кандидатах в ЕС и в других странах.

План действий ОБСЕ имеет политически обязывающий характер для всех 57 государств-участников – независимо от того, являются они членами ЕС или же государствами (прежде всего, в регионе Западных Балкан), которые стремятся к вступлению в ЕС. Вместе с тем, государства-члены Европейского союза и страны Западных Балкан составляют основной объект анализа и изучения для настоящего отчета, поскольку большая часть инициатив и событий, связанных с рома и синти, имеет место именно в этих странах, а также потому, что в этих государствах в регионе ОБСЕ проживает большинство населения рома и синти²¹. Помимо этого, 12 стран с са-

мым большим населением рома принимают участие в Декаде интеграции рома (2005-2015)²².

При этом БДИПЧ, признавая, что за пределами данных стран существуют другие проблемы, связанные с рома и синти, ведет работу со всеми государствами-участниками в целях содействия более успешной интеграции этого меньшинства.

18 Идея создания европейской платформы по вопросам рома зародилась на Первой европейской встрече в верхах по проблемам рома в Брюсселе в сентябре 2008 г. Первое заседание в рамках Платформы состоялось в Праге 24 апреля 2009 г., более подробно см.: http://www.efc.be/programmemes_services/resources/Documents/2012_Factsheet_RomaInclusion_revisedEDITED.pdf.

19 В сентябре 2010 г. Европейская Комиссия создала внутреннюю рабочую группу по оценке использования государствами-членами финансовых средств, выделяемых ЕС на осуществление мер по социальной и экономической интеграции рома.

20 24 Рамочный документ ЕС, указ. соч., сноска 11; см. также: European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: Steps Forward in Implementing National Roma Integration Strategies [Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету Европы, Европейскому комитету по экономическим и социальным вопросам и Комитету регионов: шаг вперед к выполнению национальных стратегий по интеграции рома], 26 June 2013, Brussels, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com_2013_454_en.pdf.

21 См.: UNDP/World Bank/EC regional Roma survey 2011 [Региональное исследование ПРООН/Всемирного банка/Совета Европы по проблемам рома за 2011 г.], <http://europeandcis.undp.org/data/show/D69F01FE-F203-1EE9-B45121B12A557E1B>.

22 Албания, Босния и Герцеговина, Венгрия, Испания, бывшая югославская Республика Македония, Румыния, Сербия, Словакия, Хорватия, Черногория и Чешская Республика, а также Норвегия, Словения и Соединенные Штаты в статусе наблюдателей. Более подробно см.: www.romadecade.org/.

Часть II

Выполнение Плана действий

1. Комплексная стратегия «В интересах рома, вместе с рома»

Наличие и использование данных

Несмотря на то, что подчеркивается необходимость более эффективного сбора достоверной и полной информации, официальных данных о рома и синти, доступных в регионе ОБСЕ, все еще недостаточно для разработки действенной политики. Вместе с тем, растет объем таких данных, доступных на межгосударственном уровне и на уровне гражданского общества.

В частности, Агентству ЕС по основным правам было поручено осуществлять мониторинг и предоставлять данные о рома и синти, живущих на территории Европы²³. Агентство также определяет показатели и разрабатывает методики сбора сопоставимых данных, которые позволили бы оценивать прогресс в реализации стратегий государств-членов ЕС в отношении рома и синти²⁴.

В анкете БДИПЧ государствам-участникам предлагалось перечислить свои основные достижения за

отчетный период. Двадцать пять²⁵ государств указали конкретные достижения, а остальные респонденты этого не сделали, хотя и прислали ответы на другие вопросы. Двадцать государств²⁶ назвали в качестве основного достижения разработку или принятие национальной стратегии или программ в отношении рома (при этом восемь респондентов²⁷ назвали разработку таких директивных документов

«4. В каждой из стран политика и стратегия должны: 1) откликаться на реальные проблемы, нужды и приоритеты общин рома и синти; 2) носить комплексный характер; 3) предусматривать сбалансированный и поддающийся систематическому применению подход, увязывающий правозащитные цели с социальной политикой; и 4) максимально повышать роль цыган в определении затрагивающей их политики. В то же время национальная политика или стратегия осуществления должна быть адаптирована к специфическим потребностям цыганского населения в конкретных условиях, сложившихся в государствах-участниках, и реализовываться с учетом этих потребностей. Помимо этого, в стратегиях осуществления должны быть предусмотрены механизмы, обеспечивающие проведение в жизнь общегосударственной политики на местном уровне».

— План действий ОБСЕ, глава II

своим единственным достижением), а девять государств²⁸ указали в качестве достижения прогресс в области образования. Эти ответы показывают, какое большое значение респонденты придают принятию

23 Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the regions National Roma Integration Strategies: a first step in the implementation of the EU Framework [Сообщение Комиссии Европарламенту, Совету Европы, Европейскому комитету по экономическим и социальным вопросам и Комитету регионов: шаг вперед к выполнению национальных стратегий по интеграции рома], 21 May 2012, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0226:FIN:EN:PDF>.

24 Country thematic studies on the situation of Roma [Исследования по отдельным странам о положении рома], EU Fundamental Rights Agency website, June 2013, <http://fra.europa.eu/en/country-data/2013/country-thematic-studies-situation-roma>.

25 Австрия, Албания, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Латвия, Литва, Молдова, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Сербия, Словения, Соединенное Королевство, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Швеция и Эстония.

26 Австрия, Албания, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Греция, Италия, Литва, Молдова, Норвегия, Португалия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Швеция и Эстония.

27 Босния и Герцеговина, Италия, Молдова, Норвегия, Словакия, Украина, Швеция и Эстония. 11 сентября 2013 г. правительство Украины приняло План мероприятий по реализации Стратегии защиты и интеграции в украинское общество ромского национального меньшинства на период до 2020 года.

28 Бельгия, Венгрия, Греция, Испания, Латвия, Польша, Сербия, Черногория и Чешская Республика.

документов, определяющих комплексную политику, а также решению проблем в области образования. Среди тех, кто указал свои достижения, четыре государства-участника²⁹ назвали успешными результаты работы по четырем или более направлениям.

Общий анализ и оценка

За отчетный период большинство приславших ответы государств-участников сумели добиться стандартизации политики в отношении рома. Это изменение постепенно распространяется и на местный уровень управления; одновременно туда направляется значительное финансирование, выделяемое правительствами и особенно Европейским союзом на меры по интеграции рома в государствах-членах и в государствах-кандидатах в члены ЕС. Эту ситуацию можно охарактеризовать как признаки *заметного прогресса*.

В то же время сохраняется ряд основных проблем, отмеченных в первом отчете. Главной проблемой остается отсутствие полноценных механизмов мониторинга и оценки, которые позволили бы оценивать результаты осуществляемых мер или проектов. Не проводятся также независимые исследования или государственные проверки и оценки в целях мониторинга и анализа результатов мер по содействию интеграции рома. Обеспечение такого анализа является основным условием успешного выполнения обновленных обязательств, лежащих в основе недавних усилий, предпринятых международным сообществом и государствами-участниками.

Нерешенные проблемы и новые тенденции

В большинстве государств-участников существуют государственные органы (в различной форме и с разными функциями), в задачу которых входит координация, непосредственное выполнение и (или) мониторинг и оценка политики и мер, связанных с рома. Нередко в составе таких органов или механизмов на различном уровне (центральном, региональном или муниципальном) работают политические представители рома и синти, лидеры их гражданского общества и эксперты, однако чаще всего – лишь в роли консультантов. В ряде государств-участников были созданы координационные и консультативные органы со значительным числом сотрудников – как

представителей рома, так и представителей остальной части населения.

Как представляется, важным фактором здесь является вопрос о том, кому адресована эта политика. Если она адресована рома, то финансирование выделяется непосредственно на эти цели, а не в рамках более широкой программы, направленной на помощь всем уязвимым или социально отторгаемым группам (в том числе рома). В последнем случае финансирование не предназначается специально для рома: общие меры, осуществляемые в интересах таких категорий лиц, финансируются из специальных, но не дифференцированных статей бюджета. Таким образом некоторые правительства следуют одному из основных принципов, изложенных в документе ЕС «Десять общих базовых принципов интеграции рома», – определенной, но не эксклюзивной адресности финансирования³⁰. В таких случаях трудно оценить, какие средства были потрачены на интеграцию рома и какие результаты были достигнуты.

Один из выводов отчета за 2008 год состоит в том, что уровень финансирования стратегий или программ по интеграции рома в значительной степени отражает уровень политической воли. Недостаточное финансирование было названо причиной неудач в выполнении Плана действий в ряде государств-участников³¹.

За последний отчетный период ситуация изменилась. Правительства предоставили больше информации об осуществленных программах и проектах, в том числе подробные данные об их финансировании. Большинство государств-участников, давших обстоятельные ответы хотя бы на один вопрос анкеты, приводили и некоторые данные о финансировании, проектах, бенефициарах или достигнутых результатах, а 25 государств-участников³² указали, в той или иной степени, объем финансирования, которое было выделено на стратегии, связанные с рома. Несколько правительств назвали выполненные или

30 Vademecum, The 10 Common Basic Principles on Roma Inclusion [10 общих базовых принципов по интеграции рома], European Commission Roma Portal, <http://ec.europa.eu/roma>; более подробно см.: What works for Roma inclusion in the EU. Policies and model approaches [Факторы, способствующие интеграции рома в ЕС: политика и примеры подходов], European Union, 2012. URL: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/whatworksfor_romainclusion_en.pdf.

31 31 Отчет 2008 г., указ. соч., сноска 4, с. 20.

32 Албания, Беларусь, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Греция, Ирландия, Соединенное Королевство, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия и Чешская Республика.

29 Бельгия, Венгрия, Испания и Сербия.

поддерживаемые ими программы и проекты без указания сумм финансирования, а другие сообщили о проектах, осуществляемых на местном уровне, и о выделенных на них средствах³³.

Испания, Польша, Сербия, Словения и Хорватия предоставили подробные данные и о расходах, и о результатах. Несколько государств привели подробную информацию о конкретных направлениях деятельности (например, Украина – в области здравоохранения, а Румыния – в области занятости). Такие страны, как Ирландия и Соединенное Королевство, поскольку они занимаются прежде всего общинами странствующих лиц, указали затраты на поселки из домов-фургонов или стоянки³⁴, тогда как другие страны (например, Босния и Герцеговина) в основном привели данные о затратах на жилье для рома.

Как указывалось выше, некоторые государства-участники (например, Венгрия) сообщают только о средствах, выделяемых на все категории уязвимых или социально отторгаемых лиц, и это серьезно затрудняет возможность определить объемы помощи, оказанной именно рома, или же выяснить, сколько представителей рома попали в число бенефициаров.

В Планах действий подчеркивается, что «в стратегиях осуществления должны быть предусмотрены механизмы, обеспечивающие проведение в жизнь общегосударственной политики на местном уровне» (глава II, п. 4). За отчетный период в этом направлении имел место *заметный прогресс*, хотя некоторые серьезные недостатки еще предстоит исправить. Ответы на анкету БДИПЧ показывают, что основной структурой, отвечающей за выполнение политики в отношении рома, являются местные органы власти, а по ряду направлений (таких, как образование, жилье и коммунальные услуги) они являются, по сути, единственными исполнителями. Основная часть финансирования программ по вопросам рома и синти направляется местным администрациям, и именно они несли практически полную ответственность за реализацию политики в отношении меньшинств.

Предпринимаемые рядом государств-участников усилия по разработке планов действий на местах (часто при поддержке гражданского общества) также показывают, какое значение придается этому

уровню государственного управления³⁵. Например, в Чешской Республике Агентству по социальной интеграции поручено оказывать помощь муниципалитетам в составлении и утверждении местных планов действий³⁶. Эксперты по делам рома в муниципальных органах Венгрии, Румынии и Сербии решают такие же задачи. В Венгрии, где некоторые местные администрации были против разработки местных планов действий по обеспечению равных возможностей, центральное правительство в качестве меры стимулирования перечисляет на местный уровень средства Структурного фонда ЕС при условии выполнения таких планов. Благодаря Самоуправлению меньшинства рома и соглашению, которое этот орган заключил с правительством Венгрии, местные представители рома стали участвовать в принятии на местном уровне решений по вопросам реализации политики³⁷.

На данный момент вопрос состоит уже не в том, способствует ли реализация программ на местном уровне достижению целей национальных стратегий, а в том, имеется достаточная политическая воля для того, чтобы обеспечить эффективное выполнение конкретных мер, указанных в местных планах действий. Как показывает ряд примеров, пока ответ на этот вопрос – отрицательный.

Иногда местные власти противятся осуществлению проактивных программных мер в отношении рома, причем чаще всего это происходит в муниципалитетах, возглавляемых представителями крайне правых партий. В государствах-членах ЕС, куда чаще всего стремятся иммигранты и просители убежища из числа рома (Германия, Италия, Соединенное Королевство и Франция), местные власти призывают центральные правительства принять меры по

33 Таблица в Приложении V показывает источники средств, которые государства-участники используют для реализации стратегий и программ по вопросам рома.

34 Ответы делегации Соединенного Королевства в ОБСЕ на вопросы анкеты БДИПЧ; получены 27 февраля 2013 г.

35 Guy, Will, André Liebich and Elena Marushiakova. Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU [Совершенствование инструментов социальной интеграции и противодействия дискриминации рома в ЕС], Report for the European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2010, p. 50; Open Society Foundation, Making the Most of EU Funds programme [Программа «Оптимизация использования средств ЕС»], <http://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/making-most-eu-funds-roma>.

36 См.: Agency for Social Integration in Roma Localities [Агентство по вопросам социальной интеграции в местах проживания рома], The Office of the Government of the Czech Republic Department for Social Integration in Roma Communities, Prague, 2011, www.socilani-zaclenovani.cz.

37 Более подробную информацию см. в разделе 3 «Жилье и условия жизни».

ограничению притока рома, родившихся в других странах³⁸. Они ссылаются на чрезмерное бремя, которым ложатся на бюджет меры по приему этих лиц – особенно с учетом текущей экономической ситуации.

В попытке преодолеть эти препятствия центральные правительства, межгосударственные организации и организации гражданского общества предлагают дополнительную помощь, в том числе через Структурные фонды ЕС, в качестве содействия политике по социальной интеграции или же предоставляют доступ к такому финансированию лишь тем администрациям, которые приняли проактивные планы действий по реализации политики в отношении рома. Например, Совет Европы³⁹ и Институт «Открытое общество»⁴⁰ учредили соответствующие премии для муниципалитетов.

Действия государств-участников

Что касается количества программ и стратегий по интеграции рома и синти, разработанных и принятых за отчетный период, ответы государств-участников на анкету БДИПЧ показывают, что с этой точки зрения достигнут *заметный прогресс*. Возможно, это результат выводов Совета ЕС по поводу Рамочного документа в отношении национальных стратегий по интеграции рома.

Стратегии по интеграции рома по определению не могут создаваться или планироваться как единая стратегия, подходящая всем. Как указывалось выше, ряд правительств реализует меры по улучшению положения рома в рамках более широкой политики помощи маргинализированным или уязвимым

группам населения⁴¹. Предоставленные Комиссии документы о подходах к реализации этой политики показывают различия в статусе директивных документов⁴², в выбранных стратегиях (целевая политика в отношении рома, комплексный подход или, чаще всего, сочетание комплексного и целевого подходов), главных концепциях (работа с категориями уязвимых и социально отторгаемых лиц, включая уязвимые группы рома; постановка узкой цели по защите прав рома как этнического меньшинства или же, как в большинстве случаев, сочетание обеих этих концепций)⁴³, а также в структурах (сложная комплексная структура или простая структура с небольшим количеством приоритетных направлений)⁴⁴.

Правительство Испании осуществляет политику в отношении рома как этнического меньшинства; она включает и общие программы, и целевые меры, рассчитанные на решение конкретных проблем рома. В то же время, обеспечивая финансирование для реализации стратегии, правительство позволяет организациям гражданского общества выступать в качестве основных исполнителей целенаправленных программных мер в отношении рома, тогда как комплексная общая политика разрабатывается на различных уровнях государственной администрации (национальном, региональном и местном). В роли основного исполнителя выступает НПО Fundación Secretariado Gitano (FSG) – организация, с 2000 г. руководящая реализацией финансируемого ЕС и адресованного рома проекта ACCEDER⁴⁵. FSG предоставляет полные данные об осуществленных проектах и их результатах.

38 Более подробную информацию см. в подразделе о выполнении Плана на местном уровне в разделе 1.

39 European Diplomas of the Council of Europe: 26 municipalities rewarded in 2013 [Европейские дипломы Совета Европы: награды 26 муниципалитетам в 2013 году], Council of Europe website, 27 June 2013, http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=8907&L=2.

40 Mayors Making the Most of EU Funds for Roma Inclusion” [Мэры извлекают максимальную пользу из фондов ЕС на интеграцию рома], Open Society Foundations website, 8 October 2013, <http://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/making-most-eu-funds-roma>.

41 EU Framework [Рамочный документ ЕС], указ. соч., сноска 11. Совет Европы указывает на необходимость «национальных подходов к интеграции рома, которые следует разрабатывать с учетом конкретных обстоятельств и потребностей на местах, в том числе путем принятия или продолжения реализации политики в интересах маргинализированных и незащищенных групп – таких, как рома, – в более широком контексте» (с. 5).

42 Основное различие состоит в том, как принимается такая политика – постановлением или решением правительства или же решением парламента. Провести такие документы через парламент удалось только Болгарии, Словении и Венгрии.

43 Венгрия, Словакия и Чешская Республика применяют смешанную политику, при которой одни меры адресуются социально отторгаемым группам и меньшинствам в целом, а другие – конкретно рома.

44 Примером стран, принявших документы комплексной политики, могут служить Румыния и Венгрия, тогда как Соединенное Королевство и Австралия используют документы, отражающие более упрощенный подход.

45 С годовым бюджетом около 20 млн евро (общие расходы Испании с 2008 г. составили около 100 млн евро).

Подход Румынии к реализации политики в отношении рома предусматривает сочетание общих программ, финансируемых из бюджета конкретных министерств, и конкретных мер, осуществление которых координирует Национальное агентство по делам рома. Агентство является и основным субъектом в реализации программ, и органом, принимающим решения и руководящим проектами помощи рома. Например, правительство Румынии сообщило, что по всей стране в рамках более чем 71 проекта, финансируемого через ЕСФ, помощь была оказана 40 581 рома. Осуществлением этих проектов занимались различные субъекты, в том числе государственные институты (например, региональные агентства занятости, Национальное агентство по делам рома, Министерство образования и Министерство труда) и более 40 организаций гражданского общества и частных субъектов, включая несколько НПО рома. Румыния не предоставила данных о сумме расходов⁴⁶, но из информации на веб-сайте Управляющего органа Европейского социального фонда следует, что на программы, адресованные рома, за пять отчетных лет было потрачено 121,3 млн евро⁴⁷ (в рамках 43 проектов).

Правительство Румынии также сообщило некоторые результаты своих мер по интеграции рома. Эти показатели, включают, например, число рома, работающих в качестве экспертов или государственных служащих в различных учреждениях и институтах (посредники по делам рома, эксперты по делам рома в мэриях, школьные инспекторы и консультанты по делам рома в министерствах), а также количество мест в университетах, закрепленных за студентами рома, и число учителей цыганского языка в школах.

Модель, используемая в Венгрии, предусматривает одновременно и комплексные программы, адресованные всем группам (включая рома), и специальные целевые меры. Государство работает с одним крупным партнером на национальном уровне, действующим от имени рома, – Самоуправлением меньшинства рома. Большинство мер по социальной

интеграции и борьбе с нищетой, указанных в ответе Венгрии, представляют собой крупные, поддерживаемые ЕС программы, адресованные широкой категории уязвимых и социально отторгаемых групп, в том числе рома. Одновременно власти Венгрии предпринимают усилия, адресованные конкретно рома и реализуемые в рамках специального соглашения между правительством и Самоуправлением меньшинства рома. Самоуправление представляет собой крупную официальную структуру, которая объединяет выбранных представителей рома, работающих в муниципальных учреждениях; оно выступает в качестве основной заинтересованной стороны и партнера по принятию решений, а также исполнителя программ, связанных с рома.

В Польше существуют три различных бюджета на эти программы; они относятся к разным министерствам и регулируются собственными нормативными документами. Однако все они используются на целевую политику в рамках специально выделенного финансирования. В 2012-2014 гг. на осуществление стратегии в отношении рома программа⁴⁸ Министерства администрации и информатизации использовала почти 14 млн евро из резервного фонда премьер-министра. Основными исполнителями этой программы стали местные и муниципальные власти – за отчетный период им было передано 66% средств или задач⁴⁹. Остальные 34% средств были использованы группами гражданского общества (как цыганскими, так и другими) и прочими сторонами (часто речь идет об университетах). В настоящее время часть финансирования на выполнение задач этой программы получают 40 организаций рома. Управление средствами из Структурных фондов ЕС было поручено Министерству труда и социальной политики; за период выполнения программы (2007-2013 гг.) министерство выделило 22 млн евро на осуществление политики в отношении рома. Большая часть финансирования была направлена на программы в области образования и жилья. В своем

46 Ответы Постоянной миссии Румынии при международных организациях в Вене на вопросы анкеты БДИПЧ; получены 20 марта 2013 г.

47 Полную информацию об этих проектах и учреждениях или организациях, которые их осуществляют, можно найти по адресу: <http://www.fseromania.ro/index.php/implementeaza/lista-beneficiari>; за финансовый период 2008-2013 гг. общее финансирование осуществленных в Румынии целевых проектов в интересах рома и комплексных проектов, в том числе и в интересах рома, по оценкам, составило 250 млн евро.

48 В своих ответах на вопросы анкеты БДИПЧ Польша рассказала о своей программе на 2004-2015 гг., в рамках которой правительство заявило о выделении 100 млн польских злотых на 10 лет реализации. На настоящий момент потрачено примерно 85 млн злотых, и 4 793 задачи (34%) выполнено силами групп гражданского общества, в том числе организаций рома.

49 В рамках пилотной программы на 2001-2003 гг. это соотношение было еще выше: местные и муниципальные органы власти получили 98% средств.

ответе Польша указывает на «невозможность оценить» результаты осуществленных проектов⁵⁰.

Ответы тех 26 государств-участников, которые назвали объемы средств, специально выделенных на улучшение положения рома и синти, показывают, что общая сумма финансирования составила 816,6 млн евро⁵¹. Как указывалось выше, сюда не относятся средства, выделенные на более общие программы, которые были адресованы всем уязвимым и маргинализированным группам, и поэтому, с учетом доли рома в расходах на эти программы, общая сумма финансирования помощи рома окажется намного выше. Финансирование этого направления (в основном из Структурных фондов ЕС) можно отнести к *позитивным переменам*.

Приоритетные направления и рекомендации

Как отмечалось выше, большинство государств-участников, приславших ответы на вопросы анкеты, сумели добиться стандартизации политики в отношении рома. Это изменение постепенно распространяется и на местный уровень – вместе с поддержкой программ и финансированием. Ответы государств-участников показывают, что в разработке и реализации соответствующей политики в значительной мере участвует гражданское общество рома, а также представители рома, являющиеся сотрудниками государственных органов.

Таким образом, первоочередная задача состоит в обеспечении эффективной реализации запланированных мер и получении реальных результатов. Анализ ответов государств-участников говорит о том, что выросли объемы финансирования, выделяемого в настоящее время на осуществление различных программ и проектов, касающихся рома. Чрезвычайно важно обеспечить эффективное использование этих средств и получение намеченных результатов. Необходимо также добиться, чтобы полноценные механизмы мониторинга и анализа вошли в обычную практику реализации политики наряду с использованием соответствующих данных и показателей.

В настоящее время практически не проводятся независимые исследования и государственные проверки, не готовятся отчеты, отслеживающие и

оценивающие результаты проектов по интеграции рома. Правительствам необходимо проводить анализ достигнутого за предыдущие годы и анализировать удачный и неудачный опыт в целях поддержания цикла улучшений.

Если текущие проекты являются неэффективными или их отличает неправильное управление, это может отрицательно сказаться на осуществлении будущих программ и их финансировании. Необходимо также обеспечить, чтобы обязательства на национальном уровне не расходились с обязательствами, принятыми на региональном или местном уровне.

50 Ответы Постоянной миссии Республики Польша при Бюро ООН и международных организациях в Вене на вопросы анкеты БДИПЧ; получены 28 февраля 2013 г.

51 См. таблицу в Приложении V.

2. Борьба с расизмом и дискриминацией

Нерешенные проблемы и новые тенденции

Преступления и инциденты на почве ненависти в отношении рома

В отчетный период основной причиной маргинализации рома по-прежнему оставались расизм и дискриминация. Как указывалось во Введении, это происходило на фоне экономических проблем, стоящих перед многими государствами-участниками ОБСЕ. В такой ситуации недовольные представители основного населения иногда видят в рома «козлов отпущения». Согласно информации и сообщениям источников в гражданском обществе и СМИ, число инцидентов растет, однако официальные данные государств-участников являются недостаточными для подтверждения такого вывода.

Лишь несколько государств-участников⁵² предоставили информацию о преступлениях на почве ненависти в отношении рома за отчетный период. Большинство государств-участников сообщило, что такие данные (по этническим группам) у них не собираются, что такие преступления не были зарегистрированы или что заявлений о них не поступало⁵³.

В ответах Чешской Республики указано, что полицейская статистика этой страны не отражает этническую принадлежность жертв, однако в системе регистрации преступлений выделяется особая категория преступлений по мотиву этнической нетерпимости или вражды⁵⁴. В 2012 г. было зарегистрировано

52 Польша, Финляндия, Хорватия и Чешская Республика. Свои данные также предоставила Словакия, но без разбивки по этнической принадлежности жертв.

53 В публикации ОБСЕ «Преступления на почве ненависти в регионе ОБСЕ: инциденты и меры реагирования. Годовой отчет за 2011 год» подчеркивается, что официальный мониторинг преступлений и инцидентов, мотивированных предубеждением против рома и синти, проводится государствами-участниками ОБСЕ в ограниченном объеме. В 2011 г. о сборе таких данных сообщили 13 государств-участников. При этом только Болгария, Венгрия, Сербия и Чешская Республика предоставили информацию о конкретных делах, а Швеция привела общие цифры; более подробную информацию можно найти по адресу: http://tandis.odihp.pl/hcr2011/pdf/Section_7.2_CRIMES_AND_INCIDENTS.pdf. Такой же отчет за 2012 год опубликован в ноябре 2013 г.

54 Ответы Постоянной миссии Чешской Республики при ОБСЕ в Вене на вопросы анкеты БДИПЧ; получены 8 марта 2013 г.

52 преступления на почве ненависти в отношении рома. Это меньше, чем в 2011 г. (69 преступлений)⁵⁵.

В мае 2011 г. правительство Хорватии приняло Правила рассмотрения дел о преступлениях на почве ненависти. В указанном году произошло одно преступление в отношении представителя рома, мотивированное этнической ненавистью (против пяти таких случаев в 2010 г.). Все эти дела были раскрыты, а подозреваемым были предъявлены обвинения по

«[Рекомендуемые действия государств-участников:] Принять и применять эффективное антидискриминационное законодательство в целях борьбы с дискриминацией по расовому и этническому признаку во всех сферах, включая, в частности, доступ к жилью, вопросы гражданства и постоянного проживания, образование, занятость, медицинское обслуживание и социальные услуги».

— План действий ОБСЕ, глава III

уголовным статьям⁵⁶.

Информацию о преступлениях на почве ненависти, содержащуюся в ответах государств-участников, можно дополнить сообщениями от организаций гражданского общества. По информации Amnesty International, в период с января 2008 г. по июль 2012 г. в Болгарии, Венгрии, Словакии и Чешской Республике произошло более 120 нападений на рома и имущество рома с применением насилия, в том числе с использованием огнестрельного и холодного оружия, а также поджогов⁵⁷. На основе сообщений СМИ и НПО Европейский центр по правам цыган документально зафиксировал лишь в одной Венгрии 61 нападение на рома и (или) их имущество в период с января 2008 г. по сентябрь 2012 г. В результате этих инцидентов шесть человек (в том числе двое несовершеннолетних) погибли, а десятки людей получили травмы (десять пострадавших оказались в критическом состоянии)⁵⁸. В августе 2013 г. виновные

55 Там же.

56 Ответы Постоянной миссии Республики Хорватия при ОБСЕ, ООН и международных организациях в Вене на вопросы анкеты БДИПЧ; получены 7 мая 2013 г.

57 Wake-up call for a giant: The EU must end discrimination against Roma [Звонок будильника для великана: ЕС должен покончить с дискриминацией в отношении рома], Amnesty International, 4 April 2013. URL: <http://www.amnesty.org/en/news/wake-call-giant-eu-must-end-discrimination-against-roma-2013-04-04>.

58 Attacks against Roma in Hungary: January 2008 - September 2012 [Нападения на рома в Венгрии (январь 2008 г. - сентябрь 2012 г.)], European Roma Rights Centre, 1 October 2012. URL: <http://www.errc.org/cms/upload/file/attacks-list-in-hungary.pdf>.

были приговорены к пожизненному заключению, а правительство Венгрии объявило о намерении предоставить компенсации выжившим жертвам⁵⁹. Используя те же источники информации, Европейский центр по правам цыган (ЕЦПЦ) сообщил, что с января 2008 г. по июнь 2012 г. произошло 47 нападений на рома и (или) их имущество в Чешской Республике, в результате которых не менее пяти рома погибли, а 22 получили травмы⁶⁰. ЕЦПЦ также сообщил, что за тот же период в Словакии произошло 16 нападений,

«[Рекомендуемые действия государств-участников:] Побуждать средства массовой информации освещать позитивные стороны жизни цыган и сбалансированно подавать соответствующие материалы, не допуская создания стереотипных представлений о рома и синти и нагнетания напряженности между различными этническими группами». — План действий ОБСЕ, глава III

в результате которых пять рома погибли, а десять, включая двух несовершеннолетних, получили травмы⁶¹; в Болгарии в период с сентября 2011 г. по июль 2012 г. произошло 14 нападений на рома и (или) их имущество, в результате чего три человека погибли и не менее 22 человек, включая двух несовершеннолетних, получили травмы⁶². Поступили также сообщения о нападениях на рома в Западной Европе (например, во Франции, Ирландии и Италии)⁶³.

59 Замечания и дополнения к ответам Венгрии на вопросы анкеты БДИПЧ; получены 16 октября 2013 г.

60 Attacks against Roma in the Czech Republic: January 2008 - July 2012 [Нападения на рома в Чешской Республике (январь 2008 г. - июль 2012 г.)] European Roma Rights Centre, 31 July 2012. URL: <http://www.errc.org/cms/upload/file/attacks-list-in-czech-republic.pdf>.

61 Attacks against Roma in the Slovakia: January 2008 - July 2012 [Нападения на рома в Словакии (январь 2008 г. - июль 2012 г.)], European Roma Rights Centre, 31 July 2012. URL: <http://www.errc.org/cms/upload/file/attacks-list-in-slovakia.pdf>.

62 Attacks against Roma in Bulgaria: September 2011 - July 2012 [Нападения на рома в Болгарии (сентябрь 2011 г. - июль 2012 г.)], European Roma Rights Centre, 31 July 2012. URL: <http://www.errc.org/cms/upload/file/attacks-list-in-bulgaria.pdf>.

63 Amnesty International, briefing "Human Rights on the margins: Roma in Europe" [Права человека на задворках: рома в Европе]. URL: https://www.amnesty.org.uk/uploads/documents/doc_21165.pdf.

Антицыганская политическая риторика

В ряде государств-участников крайне правые политические партии используют рома в качестве «козла отпущения» в трудной экономической ситуации в целях разжигания неприязни к рома среди большинства населения и получения для себя политических выгод в связи с этим. Такие партии (иногда они входят в число основных партий страны) используют антицыганскую риторику, в том числе утверждения о «преступной природе цыган». Такие же негативные стереотипы в отношении рома бытуют и в некоторых средствах массовой информации⁶⁴.

В отчетный период особенно ярким проявлением этой тенденции стали анти-цыганские протесты или марши, которые нередко проводились с явным намерением запугать общины рома. В числе партий, наиболее активно использовавших упомянутую риторику, были партия «Йоббик» в Венгрии⁶⁵, «Северная лига» в Италии⁶⁶, Рабочая партия социальной справедливости (DSSS) в Чешской Республике⁶⁷, партия «Атака» в

64 См., например: Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell, Péter Krekó, Jack Benfield, Gabor Gyori. Populism in Europe: Hungary [Популизм в Европе: Венгрия]. DEMOS, 2102, p. 25.

65 Более подробно см.: Addressing Violence, Promoting Integration Field Assessment of Violent Incidents against Roma in Hungary: Key Developments, Findings and Recommendations [Борьба с насилием, содействие интеграции – рабочий визит для оценки инцидентов с применением насилия в отношении рома в Венгрии: основные события, выводы и рекомендации], ODIHR, 15 June 2010. URL: <http://www.osce.org/odihr/68545>.

66 Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy from 26 to 27 May 2011 [Отчет Томаса Хаммарберга, Комиссара по правам человека Совета Европы, по итогам визита в Италию 26-27 мая 2011 г.], the Council of Europe, 7 September 2011. URL: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1826921>.

67 ECRI report on the Czech Republic (fourth monitoring cycle) [Доклад ЕКРП по Чешской Республике (четвертый цикл мониторинга)], Council of Europe, 15 September 2009, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/czech_republic/CZE-CbC-IV-2009-030-ENG.pdf; Czech mayor fights crime by collectively blaming Roma [Чешский мэр борется с преступностью, возлагая вину на всех рома], romea.cz, 27 November, 2010, <http://www.romea.cz/en/news/czech/czech-mayor-fights-crime-by-collectively-blaming-roma>.

Болгарии⁶⁸ и «Народная партия – Наша Словакия»⁶⁹. Основные партии (например, в Италии, Нидерландах, Франции и Швейцарии) тоже прибегают к риторике, направленной против иммигрантов рома. Они все чаще утверждают, что эти иммигранты несут в себе риск для «общественной безопасности», «общественного порядка» или «общественного здоровья», либо связывают иммиграцию рома с такими явлениями, как торговля людьми и эксплуатация (особенно женщин и детей)⁷⁰.

В средствах массовой информации, в том числе и в основных изданиях, иммиграция рома нередко отождествляется в первую очередь с торговлей людьми, эксплуатацией женщин и детей рома в целях попрошайничества и проституции, а также с дополнительной нагрузкой, которое ложится на систему социального обеспечения. Такие публикации усиливают негативные стереотипы в отношении рома.

Полиция и рома

Обязанность полиции – обеспечивать защиту всего населения, и ряд стран включил в свои ответы

68 Civil Society in Action Association. Analytical Report: The Katunitsa Impact on Bulgarian Presidential and Local Elections 2011 - Transition from Social Populism towards National Populism [Последствия Катунитса для президентских и местных выборов в Болгарии 2011 г. – переход от социального популизма к национальному (аналитический доклад)], Sofia, 2012.

69 Согласно Хельсинскому комитету за права человека Словакии, Верховный суд страны оправдал язык ненависти и унижающие высказывания в отношении меньшинства рома, тем самым узаконив мнение, что рома – люди второго сорта, и что их достоинство ниже достоинства других граждан. В рамках региональной избирательной кампании 2009 г. распространялись листовки со следующим текстом: «Получив ваше доверие, я могу покончить с несправедливым фаворитизмом, и не только в отношении паразитов-цыган». Это были листовки лидера крайне правой партии «Народная партия – Наша Словакия» Мариана Котлебы, выдвинувшего себя в качестве независимого кандидата на пост главы района Банска Бистрица. По мнению Верховного суда, распространение листовок с этим текстом не имело признаков такого преступления, как оскорбление на почве национальности, расы или верований, см.: NGO accuses Supreme Court of legitimizing Roma humiliation [НПО обвиняет Верховный суд в легитимации унижения рома], spectator.sme.sk, 14 May 2013, http://spectator.sme.sk/articles/view/50039/10/ngo_accuses_supreme_court_of_legitimising_roma_humiliation.html.

70 Sergio Carrera. Shifting Responsibilities for EU Roma Citizens [Перекалывание ответственности на рома – граждан ЕС]. – In: CPES Paper, 6 June 2013, pp.10-11. URL: <http://www.ceps.eu/book/shifting-responsibilities-eu-roma-citizens-2010-french-affair-roma-evictions-and-expulsions-con>.

информацию о деятельности и проектах полиции по улучшению защиты общин рома. Во многих случаях правоохранительным органам тех государств-участников, в которых проходили антицыганские марши, удавалось обеспечить защиту общин рома и синти и предупредить обострение ситуации, которое могло привести к насилию.

В то же время, группы гражданского общества сообщают о значительном числе случаев, когда по-

В Планах действий рекомендуется «разработать политику, призванную: 1) улучшить отношения между общинами рома и синти и полицией, с тем чтобы предупредить жестокое обращение и насилие в отношении рома и синти со стороны полиции; и 2) повысить веру в полицию и доверие к ней со стороны рома и синти» (статья 28).
— План действий ОБСЕ, глава III

лиция государств-участников допускает чрезмерное применение силы или жестокое обращение в отношении рома, особенно в ходе операций по выселению или при проведении задержаний и обысков в самовольных поселениях рома. В отчетный период продолжалась практика широкого использования расового профилирования, несоблюдения прав рома при взятии их под стражу или содержании под стражей, а также отсутствия эффективного реагирования полиции в случае необходимости оказать помощь рома, пострадавшим от преступных действий, включая насилие на расовой почве. Эту картину дополняет такая проблема, как отсутствие у рома средств и знаний, необходимых для получения правовой защиты.

Одним из препятствий на пути к переменам в данной области является напряженность, нередко существующая в отношениях между рома и полицией. Она вызвана, среди прочего, отсутствием взаимопонимания и доверия, а также слабым представительством рома и синти в рядах полиции.

Действия государств-участников

В своих ответах на вопросы анкеты БДИПЧ государства-участники привели подробную информацию о законах против дискриминации, которые за отчетный период были приняты или дополнены с улучшения положения рома и синти. В ряде случаев государства-члены ЕС выполнили официальное требование о включении в свое законодательство положений Директивы ЕС о расовом равенстве. Некоторые

государства-участники, не состоящие в ЕС, тоже сообщили о введении или усилении комплексного законодательства против дискриминации.

Например, в мае 2011 г. в ответ на антицыганские выступления и марши парламент Венгрии принял поправку в Уголовный кодекс о наказании за запугивание представителей этнических, расовых, религиозных и иных групп⁷¹.

Государства-участники также предоставили информацию о действующих или недавно учрежденных органах по борьбе с дискриминацией и неравенством, их задачах и деятельности, в том числе об их программах по работе с общинами рома и синти.

В частности, в ответах содержится информация о значительном числе проектов, направленных на разрешение проблем в отношениях между полицией и рома и синти. В целях улучшения отношений между полицией и общинами рома в 12 государствах было разработано 45 различных программ – от программ общей подготовки сотрудников полиции до программ обучения полицейских, которые работают или будут направлены на работу непосредственно с общинами или в общинах рома. Примером может служить программа работы посредников между общинами и полицией (Албания)⁷² или программа «полицейских экспертов для общин рома» (в 2013 г. Словакия сообщила о том, что на ее территории работает уже 231 такой эксперт)⁷³. Вместе с тем, группы гражданского общества, отслеживающие реагирование полиции на нападения на рома с применением насилия в ряде государств-участников, сообщают, что многие виновные в таких преступлениях остаются безнаказанными⁷⁴. Исследования, проведенные гражданским обществом, указывают на ряд изъянов в реагировании полиции на факты насилия против рома – например, нередки случаи, когда личности подозреваемых остаются неустановленными

71 Hungary Adopts Stricter Hate Crime Legislation [Венгрия ужесточает законы против преступлений на почве ненависти], Hatter Support Society, 3 May 2011, <http://en.hatter.hu/news/hungary-adopts-stricter-hate-crimes-legislation>.

72 Ответы Постоянной миссии Албании при международных организациях в Вене на вопросы анкеты БДИПЧ; получены 5 февраля 2013 г., с. 7.

73 Ответы Министерства внутренних дел Словацкой Республики на вопросы анкеты БДИПЧ; получены 18 февраля 2013 г., с. 13.

74 Imperfect Justice: Anti-Roma Violence and Impunity [Неполная справедливость: насилие в отношении рома и безнаказанность], European Roma Rights Centre, March 2011, <http://www.errc.org/reports-and-advocacy-submissions/imperfect-justice-anti-roma-violence-and-impunity/3827>.

или когда полиция отказывается признавать наличие мотива расового предубеждения в таких правонарушениях⁷⁵.

Приоритетные направления и рекомендации

Случаи, когда преступления на почве ненависти в отношении рома остаются без последствий, могут создать атмосферу безнаказанности и стимулировать новое насилие против рома. Предупреждение таких преступлений требует многоуровневого подхода.

Большинство государств-участников сообщает о законодательных мерах против таких преступлений, однако необходимо обеспечить надлежащее расследование этих деяний правоохранительными органами и необходимое преследование виновных в рамках судебной системы. При защите общин и отдельных представителей рома должны полностью выполняться обязательства ОБСЕ, касающиеся борьбы с преступлениями на почве ненависти.

Следует принять меры против деятельности организаций или отдельных лиц, направленной на запугивание общин рома. Законодателям и сотрудникам судебных и правоохранительных органов в этом могут помочь решения Европейского суда по правам человека⁷⁶. Необходимо проводить

75 ЕКРН в своей Общеполитической рекомендации № 11 (2007 г.) «Борьба с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов» также заостряет внимание на недостатках при ведении следствия и предлагает подробные рекомендации по их устранению: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/compilations_en/compilation%20recommandation%201-11%20russe%20cri07-38.pdf.

76 Европейский суд по правам человека в своем решении от 9 июля 2013 г. постановил, что права одного из лидеров венгерского военизированного формирования не были нарушены в смысле статьи 11 Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ), то есть роспуск Венгерской гвардии (ассоциации и движения) не противоречил ЕКПЧ. В своих выводах суд в значительной степени исходил из ущерба, причиненного уязвимому меньшинству рома действиями Венгерской гвардии, хотя и отметил, что физическое насилие в этих действиях отсутствовало. Помимо этого, «iii) действия Венгерской гвардии представляли собой акты запугивания национального меньшинства рома, если принять во внимание исторический контекст, пугающий внешний вид и атрибуты членов Венгерской гвардии с подразумеваемой угрозой насилия со стороны военизированных групп; выбор мест для митингов; тот факт, что рома оказывались в ходе этих митингов в положении «невольной аудитории» (то есть они были фактически заперты в своих домах); повторение митингов, а также убедительно зафиксированный документами факт, что рома являются в Венгрии уязвимым меньшинством» (дело «Вона против Венгрии» логр – Vona v. Hungary, 9 July 2013, paras. 63-70, <http://www.errc.org/article/vona-v-hungary/4158>).

обучение сотрудников полиции мерам защиты общин национальных меньшинств, в том числе рома, от преступлений на почве ненависти и других форм запугивания.

Сотрудники государственных органов и лидеры политических партий должны не только воздерживаться от антицыганских высказываний, но демонстрировать политическую волю и осуждать такую риторику в устах других.

В числе нерешенных задач остается повышение взаимного доверия между рома и государственными органами, особенно полицией. Решению этой проблемы может отчасти способствовать надлежащее расследование преступлений в отношении рома. Правоохранительные органы могут также предпринять другие меры по формированию доверия, в том числе внедрение или расширение хорошей практики, состоящей в создании службы посредников между рома и полицией или использовании программы полицейских экспертов. Одним из приоритетных направлений работы должно быть обеспечение эффективного представительства и службы рома в рядах полиции – особенно в тех районах, где проживают большие общины рома.

3. Жилье и условия жизни

Нерешенные проблемы и новые тенденции

Несмотря на признаки *позитивных перемен*, которые можно было наблюдать в отчетный период, жилищные условия большинства рома во многих государствах-участниках по-прежнему характеризуются отсутствием гарантированного права на владение жильем, отсутствием доступа к основной инфраструктуре, дискриминацией при получении доступа к системе распределения социального жилья, сегрегацией по месту жительства и бытовыми условиями, которые представляют риск для здоровья. Как и в предыдущий отчетный период, основными проблемами явились сегрегация по месту жительства и принудительные выселения.

Только Словакия и Сербия сообщили о том, что они составили планы неофициальных поселений

«[Рекомендуемые действия государств-участников:] 43.

Создать механизмы и административно-правовые процедуры, призванные конкретизировать имущественные права, разрешить вопросы собственности и упорядочить правовой статус рома и синти в тех случаях, когда вопрос о законности их проживания не урегулирован (например, поселения цыган в отсутствие прав на землю или поселения, не включенные в земельный план основного населенного пункта; не имеющие узаконенного жилищного статуса семьи и дома в поселениях, где соответствующие лица фактически проживают уже десятки лет)».

— План действий ОБСЕ, глава IV

маргинализированных общин или установили число так называемых самовольных поселений без надлежащей инфраструктуры. Испания и Греция проделали аналогичную, хотя и менее подробную работу. Самое недавнее исследование такого рода в 12 странах Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы провели АОП⁷⁷, Программа развития ООН (ПРООН), Европейская комиссия и Всемирный банк. Оно подтвердило небезопасные или

77 EU Agency for Fundamental Rights. Housing Conditions of Roma and Travellers in the European Union: Comparative Report [Жилищные условия рома и странствующих лиц в Европейском союзе: сопоставительный отчет], October 2009, p. 92. URL: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Roma_Housing_Comparative-final_en.pdf. Данный отчет был составлен по поручению Европейской комиссии в декабре 2007 г.

неудовлетворительные жилищно-бытовые условия рома⁷⁸. Региональное исследование, проведенное ПРООН, Всемирным банком и Европейской Комиссией в 2011 г.⁷⁹, а также исследования, осуществленные НПО⁸⁰, указывают на такое же отсутствие положительных изменений в странах, не являющихся членами ЕС.

В Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) и в Европейский комитет по социальным правам поступил ряд жалоб в связи с принудительными выселениями и жилищными вопросами общин рома и синти⁸¹. В деле «Йорданова и другие против Болгарии» [Yordanova and Others v. Bulgaria], касающегося запланированного принудительного выселения рома из поселения, расположенного на муниципальной земле в Баталова Воденица (район в Софии), Суд нашел нарушение статьи 8 (право на частную и семейную жизнь), а также постановил, что закон, ре-

78 Tatjana Peric. The housing situation of Roma communities: Regional Roma Survey 2011 [Жилищные условия в общинах рома: региональное обзор 2011 г.], UNDP, 2012. Этот обзор, подготовленный при дополнительном финансировании со стороны Европейской комиссии в государствах-членах ЕС, охватывает Албанию, Болгарию, Боснию и Герцеговину, Венгрию, бывшую югославскую Республику Македония, Молдову, Румынию, Сербию, Словакию, Хорватию, Черногорию и Чешскую Республику.

79 The Situation of Roma in 11 EU Member States. Survey results at a glance [Положение рома в 11 государствах-членах ЕС: краткий обзор результатов исследования], FRA, UNDP, World Bank and European Commission, 2011, p.12. URL: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf.

80 Например, исследование, проведенное ЕЦПЦ в 2010 г. в Албании, Боснии и Герцеговине, Македонии, Румынии, Сербии, Словакии и Черногории, показывает, что значительное число рома в этих странах вынуждено ютиться в ненадлежащих условиях. «Хотя у каждой страны есть свои особенности, общей проблемой для многих рома в этих странах является то, что их жилье не отвечает нормам человеческого жилища». См.: ERRC Factsheet: Roma Housing in Albania, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia, Slovakia and Romania [Справка ЕЦПЦ: Жилища рома в Албании, Боснии и Герцеговине, Македонии, Румынии, Сербии, Словакии и Черногории], ERRC, 2010, <http://www.errc.org/cms/upload/file/undef-housing-brief-13-december-2010.pdf>.

81 См.: Buckley v. the United Kingdom [Бакли против Соединенного Королевства], 25.09.1996; Charman v. The United Kingdom [Чэпмен против Соединенного Королевства], Coster v. the United Kingdom [Костер против Соединенного Королевства]; Board v. the United Kingdom [Борд против Соединенного Королевства], Lee v. The United Kingdom [Ли против Соединенного Королевства], Jane Smith v. The United Kingdom [Джейн Смит против Соединенного Королевства], 18.01.2001, Grand Chamber; Connors v. the United Kingdom [Коннорс против Соединенного Королевства], 27.05.2004; Yordanova and Others v. Bulgaria [Йорданова и другие против Болгарии], 24.04.2012; Winterstein and Others v. France [Уинтерстайн и другие против Франции], No. 27013/07, communicated on 09.09.2008.

гулирующий приказы о выселении, не учитывает в надлежащей степени интересы всех сторон.

За период с 2009 г. Европейский комитет по социальным правам обнаружил нарушения жилищных прав рома и странствующих лиц во Франции⁸², Португалии⁸³ и Италии⁸⁴. Во всех случаях основаниями для вывода о нарушении жилищных прав стали неудовлетворительные бытовые условия рома и странствующих лиц в лагерях или на стоянках, отсутствие достаточного количества стоянок для странствующих лиц, случаи принудительного выселения без уважения к достоинству выселяемых и без предоставления альтернативного жилья, отсутствие средств правовой защиты у тех, кто добивается компенсации за выселение через суд и (или) неоказание таким лицам правовой помощи, а также недостаточное предоставление доступного жилья лицам, имеющим ограниченные финансовые возможности.

В ответах большинства государств-участников сообщается о доступности жилья для всех лиц без какой-либо дискриминации. Однако ряд государств-участников (Греция, Сербия, Финляндия и Швеция) признали наличие дискриминации рома на рынке жилья⁸⁵. Это подтверждают и случаи, сообщения о которых поступали в национальные институты по правам человека, в том числе в бюро омбудсмена.

Во многих странах региона ОБСЕ были зарегистрированы сообщения о сегрегации по месту жительства. Исследование на эту тему, проведенное в

82 См.: European Roma Rights Centre (ERRC) v. France [Европейский центр по правам цыган (ЕЦПЦ) против Франции], Complaint No. 51/2008, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC51Merits_en.pdf; Centre for Housing Rights and Evictions (COHRE) v. France [Центр по жилищным правам и выселениям против Франции], Complaint No. 63/2010, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/CC63Merits_en.pdf. См. также: Council of Europe Ministerial Resolution CM/ResChS(2013)6 “Médecins du Monde – International c. France”, Réclamation n° 67/2011, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2051673&Site=CM>.

83 См.: European Roma Rights Centre v. Portugal [Европейский центр по правам цыган против Португалии], Complaint No. 61/2010 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC61Merits_en.pdf.

84 См.: Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy [Центр по жилищным правам и выселениям против Италии], Complaint No. 58/2009 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC58Merits_en.pdf.

85 В Финляндии Национальный жилищный трибунал в 2010 г. рассматривал дело о дискриминации в жилищной сфере, в котором Трибунал по вопросам дискриминации постановил, что практика конкретного муниципалитета нарушила Закон о запрете дискриминации.

Венгрии и Чешской Республике⁸⁶, показало, что основное бремя по изменению данного положения ложится на местные администрации, так как именно они полностью отвечают за распределение муниципального жилья⁸⁷. Похоже, что в ряде стран сегрегация по месту жительства нарастает и усугубляется в результате экономического кризиса. Об этом говорит рост числа случаев переселения рома – например, в так называемые «общежития»⁸⁸ или контейнерные поселения⁸⁹.

В Словакии муниципалитеты Михаловце (в 2009 г.) и Острованы (в 2010 г.)⁹⁰ за свои средства отгородили стеной места проживания рома. То же самое произошло в городах Ломничка, Требишов и Прешов⁹¹. По сообщениям СМИ, к концу июля 2013 г. было возведено 14 стен, отделивших рома от остального местного населения. Самая последняя

86 См., например: Gabor Fleck, Cosima Rughinis (Eds.). *Come Closer. Inclusion and Exclusion of Roma in Present Day Romanian Society* [Подойди поближе. Интеграция и отторжение рома в современном румынском обществе], 2008.

87 Lippai, Cecilia, Lenka Strnadová and Ladislav Toušek. *Housing Conditions and Spatial Segregation of the Roma in the Czech Republic and Hungary: A Case Study Comparison* [Жилищные условия и пространственная сегрегация рома в Чешской Республике и Венгрии], 2011. URL: http://respect.iusspavia.it/files/workingpapers/RESPECT_WP_13-2011_Lippai-Strnadova-Tousek.pdf.

88 Термин «меблированные комнаты» или «общежитие» означает систему социального жилья в Чешской Республике, которая возникла после трансформации рынка жилья в середине 1990-х гг. «Резкие перемены на рынке жилья привели к возникновению частных «однокомнатных квартир» *ubytovny* [ед.ч.: *ubytovna*, меблированные комнаты], где в весьма скромных условиях размещаются люди, оставшиеся без собственного жилья (обычно вся семья проживает в одной комнате квартиры и пользуется совместно с другими жильцами общей кухней, ванной и туалетом). У жильцов таких квартир нет надлежащей правовой защиты в виде гарантии на пользование жильем, а квартплата непомерно высока, несмотря на то, что ее частично компенсируют благотворительные пособия» (Fundamental Rights Agency. *Case Study: Living Together, Czech Republic, October 2009* [Совместное проживание – Чешская Республика, октябрь 2009 г.: анализ конкретного случая], р. 8, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/601-ROMA_Housing_Case-final-ENCS.pdf). На практике плата за такое жилье низкого качества неоправданно превышает плату за жилье на обычном рынке и выплачивается государством непосредственно владельцу.

89 См.: *Roma evicted from Belgrade shanty town* [Выселение рома из трущобного поселка в Белграде], 7 March 2010, http://www.b92.net/eng/news/society.php?yyyy=2012&mm=03&dd=07&nav_id=79145.

90 См.: *Standards do not apply. Inadequate Housing in Romani Communities* [Стандартам не соответствует. Жилье низкого качества в общинах рома], European Roma Rights Centre, December 2010, p. 19.

91 Там же, с. 20.

по времени стена была построена в Кошице⁹². В своей новой стратегии по вопросам рома, предоставленной Комиссии, правительство Словакии упоминает три основных принципа, которыми оно будет руководствоваться в будущем: дестигматизация, десеграция и отход от модели «геттоизации». Факты показывают, что некоторые меры, принимаемые на местном уровне, идут вразрез с этими стратегическими принципами⁹³.

Рома сталкиваются с дискриминацией и при получении доступа к социальному жилью – в тех случаях, когда критерии для получения жилья таковы, что они автоматически исключают рома из числа претендентов. Законодательство о социальном жилье⁹⁴, недавно принятое или дополненное, так и не сумело устранить особую уязвимость рома (по сообщениям из Албании, наличие формальной занятости является одним из критериев, которому рома часто не могут соответствовать).

Во многих государствах-участниках принудительное выселение постоянно угрожает рома, живущим в трудных условиях, чаще всего – в незаконных или нерегулируемых поселениях. Выселение, как правило, ухудшает их бытовые условия, так как после переезда рома могут оказаться еще дальше от систем коммунального хозяйства и соответствующих услуг или в жилищах даже еще более низкого качества. Этот процесс закрепляет уязвимость и маргинализацию данных общин и может стать причиной напряженных отношений с жителями тех районов, в которые переселяют рома. Сообщения о принудительном выселении иммигрантов рома из несанкционированных лагерей поступили из ряда

92 *Walls are going up again* [Стены возводятся снова], *The Economist*, 25 July 2013, <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2013/07/slovaks-and-roma>.

93 Slovak National Centre for Human Rights. *Report 2012 on the observance of the human rights and observance of principle of equal treatment and rights of the child in the Slovak Republic* [Отчет за 2012 г. о соблюдении прав человека, принципа равного обращения и прав ребенка в Словацкой Республике], Bratislava, 2013, pp.126-127, «Карта антицыганских стен в Словацкой Республике».

94 Албания уже внесла поправки в свое законодательство, а бывшая югославская Республика Македония, Черногория и Чешская Республика находятся в процессе их принятия.

государств-членов ЕС⁹⁵. Что касается странствующих лиц в странах ЕС, то АОП сообщило о нехватке мест для стоянок, в связи с чем странствующие лица бывают вынуждены организовывать стоянки незаконно⁹⁶.

По итогам решения Совета ЕС (Европейского совета), принятого в июне 2011 г., улучшение жилищных условий рома вошло в число приоритетных задач. В своем первом докладе Европарламенту Европейская комиссия дала отрицательную оценку жилищным проектам государств-членов ЕС в этой области⁹⁷. Комиссия рекомендовала принять меры, направленные на поощрение десегрегации, разработку местных подходов к интеграции в жилищной сфере (особенно в том, что касается коммунальной инфраструктуры и социальных услуг) и, где это возможно, на повышение доступности, характеристик и качества социального жилья и стоянок с обеспечением доступа к получению недорогих услуг⁹⁸. Одним из основных событий в ЕС стало принятие в 2010 г. правила, согласно которому финансовая

95 Бельгия, Германия, Испания, Италия, Соединенное Королевство и Франция. См., например: Amnesty International, *Amnesty appeal to stop forced eviction of Dale Farm Irish Travellers* [Amnesty призывает прекратить насильственное выселение ирландских странствующих лиц с Дейл Фарм], 2011, http://www.amnesty.org.uk/news_details.asp?NewsID=19645; Thematic study on the housing conditions of Roma and Travellers [Тематическое исследование жилищных условий рома и странствующих лиц], RAXEN NFP, Belgium, March 2009, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/574-RAXEN-Roma%20Housing-Belgium_en.pdf; *Faces of a Madrid Slum Clearance* [Лица расчистки мадридских трущоб], The Atlantic, 19 June 2013, <http://www.theatlanticcities.com/neighborhoods/2013/06/faces-madrid-slum-clearance/5966/>; *Spanish Gypsies Lament after Homes Demolished* [Испанские цыгане оплакивают снесенные дома], NBC News, 5 November 2012, http://photoblog.nbcnews.com/_news/2012/11/05/14949970-spanish-gypsies-lament-after-homes-demolished?lite.

96 FRA Housing Report, указ. соч., сноска 77, с. 6. В своих итоговых замечаниях 2010 г. относительно Франции КАРД выразил аналогичную озабоченность. См.: European Committee of Social Rights, 28 June 2011, *Decision on the Merits, Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. France* [Центр по жилищным правам и выселениям (COHRE) против Франции], Complaint No. 63/2010, CERD/C/FRA/CO/17-19, 23 September 2010, para 16, <http://daccess-ods.un.org/TMP/5396255.25474548.html>.

97 «Несмотря на то, что все государства-члены соглашаются с необходимостью улучшения жилищных условий многих рома, лишь некоторые из них предлагают конкретные меры в рамках комплексного подхода к разрешению этой ситуации». И далее: «В этой связи государствам-членам рекомендуется рассмотреть возможность расширения масштабов участия в сферах жилья, градостроительства и застройки сельской местности и включить это в соответствующие комплексные планы». (European Commission Communication 2012, указ. соч., сноска 23).

98 Там же, с.12.

помощь из Европейского фонда регионального развития (ЕФРР) может направляться на программы по предоставлению жилья чрезвычайно бедным и маргинализированным общинам (раньше это было невозможно)⁹⁹. Данное изменение в нормативных положениях должно создать больше возможностей для социальной интеграции и десегрегации. При этом определенные трудности остаются¹⁰⁰, так как лишь несколько государств-членов ЕС приняли планы или программы по содействию рома в получении доступа к жилью¹⁰¹.

Действия государств-участников

Из полученных ответов следует, что за отчетный период произошли *позитивные перемены* в сфере жилья и условиях жизни рома – с точки зрения как количества новых жилищных проектов, так и объемов финансирования, направляемого на улучшение жилищных условий рома. Ряд стран (Испания, Польша, Словения и Хорватия) достигли *заметного прогресса* в данной области. Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры и реализованные проекты, в ряде основных государств-участников с большим населением рома реальные перемены отсутствуют (или даже отмечаются негативные тенденции).

Из ответов 22 государств-участников следует, что эти страны реализуют проекты по улучшению жилищных условий рома и что это происходит на основе нормативной базы и программ действий, которые адресованы конкретно рома. В большинстве случаев эти законы были приняты совсем недавно, и поэтому об их эффективности с точки зрения улучшения

99 Регламент № 437/2010 Европейского парламента и Совета Европы от 19 мая 2010 г. внес поправку в п. 2 ст. 7 Регламента СЕ № 1080/2006 о ЕФРР в отношении права на предоставление жилищной помощи маргинализированным общинам.

100 Исследование, проведенное по заказу Европейского парламента, показывает, что, хотя эта мера важна и может быть успешной, «Комиссия уже признала недостатки в распоряжении фондами на местном уровне, и широко распространенное умалчивание и отсутствие осведомленности о наличии таких возможностей является серьезным препятствием на пути к успешному выполнению стратегий в отношении рома в этой области» (European Parliament. *Measures to Promote the Situation of Roma EU Citizens in the European Union* [Меры содействия положению рома (граждан ЕС) в Европейском союзе], Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2011, p. 36).

101 Sobotka, Eva and Peter Vermeersch. *Governing Human Rights and Roma Inclusion: Can the EU Be a Catalyst for Local Social Change?* [Важнейшие права человека и интеграция рома: может ли ЕС стать катализатором социальных перемен на местах?]. – In: *Human Rights Quarterly* 34, No. 3, 2012, pp. 800–822.

жилищных условий в общинах рома говорить пока рано.

Некоторые государства-участники (например, Ирландия, Польша и Соединенное Королевство) сообщили о реализации жилищных программ, финансируемых из государственного бюджета, а также о результатах и бенефициарах этих программ. Другие государства-участники (например, Австрия и Германия) указали, что решение жилищных проблем рома уже предусмотрено их законодательством общего характера и его положениями. Почти все страны с большим населением рома разрабатывают проекты в сфере жилья, однако многие из этих инициатив являются крупными комплексными проектами, адресованными не конкретно рома, а всем социально отторгаемым или уязвимым группам населения. Это особенно характерно для государств-членов ЕС – в рамках их политики социальной интеграции¹⁰². Как следует из ответов правительств на вопросы анкеты БДИПЧ, большинство проектов в сфере жилья финансируется из национальных бюджетов при дополнительном финансировании из фондов ЕС (в государствах-членах) или из средств ЕС и других спонсоров (в государствах-кандидатах в члены в ЕС).

В целом, те примерно 49 проектов, о которых сообщается в ответах на вопросы анкеты БДИПЧ, можно разделить на следующие категории.

- Большинство (около 20) проектов направлено на строительство или реконструкцию жилья для нуждающихся рома. Часть этого жилья предназначена для постоянного проживания, а другая часть характеризуется как «приюты», «льготное жилье» или «социальное жилье», то есть, скорее, как временное пристанище. Многие из этих проектов сопровождаются строительством или модернизацией окружающей инфраструктуры в целях предупреждения обветшания жилья. Вместе с тем, лишь в очень немногих случаях такие проекты учитывают социальную обстановку и необходимость предотвратить дальнейшую социальную изоляцию рома. В этих проектах также отсутствует подробная информация о степени непосредственного участия общин рома в их разработке, а

также о том, предусматривают ли они экономические возможности (занятость) для рома.

- Четырнадцать проектов (Венгрия, Испания и Турция) имеют своей целью «восстановление» небольших городов или конкретных районов. Иногда такие проекты называются «проектами градостроительного обновления и развития», и они часто реализуются в рамках более широких планов устойчивого развития городов. Эти проекты могут способствовать комплексному улучшению положения общин рома. Вместе с тем, они могут иметь и отрицательные последствия: отмечены случаи, когда их использовали для переселения общин рома в жилье неудовлетворительного качества в отдаленных районах, а прежние места их проживания превращали в жилые районы. В результате последующего процесса «облагораживания» городской среды даже те рома, которые поначалу оставались в «возрожденных» районах, были вынуждены в конце концов их покинуть из-за непосильной квартплаты и возросшей стоимости жизни.
- Шесть из указанных проектов направлены непосредственно на строительство и (или) совершенствование инфраструктуры, включая строительство мостов, дорог и систем канализации, обеспечение электро- и водоснабжения, организацию транспортных перевозок, строительство общественных центров и содействие развитию бизнеса.
- Пять проектов посвящены такому важному вопросу, как разрешение юридических проблем, связанных с планами строительства жилья и поселениями рома. Речь идет о разработке градостроительных документов, без наличия которых ведение строительства запрещено; о разрешении имущественных вопросов и легализации уже существующих поселений.
- Пять проектов (в Ирландии, Соединенном Королевстве и Франции) адресованы общинам странствующих лиц и (или) рома и предусматривают ремонт и строительство стоянок для жилых фургонов, предоставление обитателям фургонов «специального жилья» (то есть новых фургонов) или предоставление им возможности переселения в квартиры для постоянного проживания. Эти проекты имеют особое значение в более широком

¹⁰² European Commission: Communication from the Commission Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Сообщение Комиссии «Европа 2020»: стратегия разумного, устойчивого и всеобщего роста], 3 March 2010, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.

контексте положения рома после их миграции в Западную Европу, где политика в отношении их таборов неоднозначна.

- Три проекта (в Италии и Франции) по созданию «интегрированных деревень» или переселению обитателей таборов в «интегрированные кварталы» представляют особый интерес и как мера по преодолению сегрегации.

Финляндия предпринимает попытки улучшить доступ рома к уже существующим возможностям получения жилья не за счет принятия специальных законов, а при помощи исследовательских и информационных кампаний¹⁰³. Помимо этого, во многих государствах-участниках реализация жилищной политики относится к компетенции местных администраций. Иногда это может препятствовать выполнению национальных обязательств, поскольку местные администрации могут быть не заинтересованы в улучшении жилищных условий рома.

Ряд государств-участников сообщил об использовании средств Европейского фонда регионального развития (ЕФРР)¹⁰⁴ при реализации программ по преодолению социальной изоляции неблагополучных и уязвимых групп, включая рома, на местном уровне¹⁰⁵. Например, Болгария сообщила о том, что этой программой прямо или косвенно воспользовались 125 214 рома¹⁰⁶. Однако организации гражданского общества дают другую оценку, подчеркивая,

103 Ответы Финляндии на вопросы анкеты БДИПЧ, согласованные с Министерством социального обеспечения и здравоохранения Финляндии; получены 27 февраля 2013 г.

104 "Support of modern social housing for vulnerable, minority and socially disadvantaged groups as well as other disadvantaged population groups" – within the Operational Programme "Regional Development 2007-2013" [Поддержка современного социального жилья для уязвимых, социально неблагополучных меньшинств, а также для других неблагополучных групп населения] – в рамках программы «Региональное развитие 2007-2013». Этот проект осуществляется при финансовой помощи Европейского союза через Европейский фонд регионального развития; выделенная на него общая сумма финансирования составила 15 659 106 болгарских левов (около 8 млн евро), включая совместное финансирование из государственного бюджета. См. ответы постоянной миссии Болгарии при ООН, ОБСЕ и других международных организациях в Вене на вопросы анкеты БДИПЧ; получены 11 марта 2013 г.

105 В рамках программы в числе прочего оказывается поддержка строительству нового социального жилья на муниципальных землях, а также проектам по ремонту и реконструкции существующих муниципальных зданий, входящих в фонд социального жилья.

106 Ответы Болгарии, указ. соч., сноска 104.

что выполнение этой программы застопорилась в 2009 г., а ее последствия были отрицательными¹⁰⁷.

Ряд государств-участников (Босния и Герцеговина, Сербия, Словакия, Словения и Хорватия) сообщили об успешных проектах по легализации жилья рома в некоторых муниципалитетах, а также по реконструкции жилья и цыганских «махала» (кварталов), разрушенных в ходе конфликтов на Западных Балканах¹⁰⁸. Босния и Герцеговина сообщила об успехах в строительстве жилья для рома (это приоритетная сфера политики страны)¹⁰⁹.

Министерство защиты окружающей среды и градостроительства Сербии оказало помощь восьми муниципалитетам при подготовке градостроительной документации для утверждения¹¹⁰. В 2010 г. два муниципалитета, Князевац и Србобран, утвердили градостроительную документацию¹¹¹. Некоторые государства-участники в рамках мер по повышению эффективности жилищной политики также провели исследования ситуации в сфере жилья и жилищных потребностей рома. Вместе с тем, названное в ответах число фактически реализованных мер в сфере жилищной политики относительно невелико¹¹².

На этом фоне выделяется Испания. Следует подчеркнуть, что ее ситуация не столь драматична, как

107 Выступление Деяна Колева на встрече экспертов БДИПЧ по вопросам подготовки Отчета ОБСЕ о выполнении Плана действий 23 мая 2013 г. См. также: Civil Society Monitoring on the Implementation of the National Roma Integration Strategies and Decade Action Plans in 2012: Summary Report [Мониторинг гражданским обществом выполнения национальных стратегий по интеграции рома и планов действий в рамках Декады в 2012 г.: краткий отчет], Roma Decade, 2013, p. 16.

108 Наиболее ярким примером в Косово является проект по возвращению обитателей цыганских «махала» в северной части Митровицы/Митровиче. К 2007 г. в этот района вернулись 460 рома. Те из них, кто не смог подтвердить свои права собственности, были размещены в новых многоквартирных домах. Наконец, в 2011 г. оставшиеся рома из числа перемещенных лиц, которые пострадали от заражения свинцом в лагере для ВПЛ Остероде, смогли вернуться в цыганские «махала» – дома, построенные при финансовой поддержке ЕС в размере 5 млн евро, см.: http://www.eeas.europa.eu/delegations/kosovo/press_corner/all_news/news/2011/20112011_en.htm.

109 Commission Staff Working Document: Bosnia And Herzegovina 2012 Progress Report, p. 20. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/ba_rapport_2012_en.pdf.

110 Ответы неправительственной организации PRAXIS на вопросы анкеты БДИПЧ; получены 15 апреля 2013 г.

111 Ответы Постоянного представителя Республики Сербия в ОБСЕ и других международных организациях в Вене на вопросы анкеты БДИПЧ; получены 6 марта 2013 г.

112 Такие исследования проводились в Венгрии, Сербии и Словакии; Финляндия тоже планирует подобное исследование.

во многих других государствах-участниках: в 1991 г. лишь около 10% испанских рома жили в трущобах или кварталах лачуг. В рамках своего плана переустройства и реконструкции городских районов Испания к 2007 г. уменьшила этот показатель до уровня ниже 4%.

С другим набором проблем сталкиваются иммигранты рома, в поисках гарантированных условий жизни стремящиеся в другие страны – в основном в государства-члены ЕС. Италия предприняла ряд позитивных шагов к решению проблем иммигрантов из числа рома, синти и «каминанти» (странствующих)¹¹³. Наряду с изменением всей концепции своей политики в отношении этих общин, государство планирует прекратить нынешнюю политику в отношении таборов и перейти к использованию комплексного подхода при обеспечении этих групп иммигрантов постоянным жильем. Также была получена информация о ряде менее масштабных местных инициатив в различных регионах Италии.

Франция сообщила о создании в Баньоле, Монтре, Обервиле, Сен-Дени и Сен-Уэн временных «интегрированных деревень» для ряда семей рома из Румынии. В рамках другой программы на средства ЕФРР в Бордо было построено 40 деревянных шале для размещения переселенцев, в том числе рома. Помимо этого, Франция приступила к выполнению пилотных программ (например, проект «Андату» в департаменте Рона) по переселению румынских иммигрантов. С начала 2012 г. 20 семей получили помощь от ассоциации Fogum Réfugiés, направленную на развитие самообеспеченности переселенцев путем предоставления доступа к правам и социальной интеграции. Они получили временный вид на жительство и помощь в поиске жилья и занятости¹¹⁴.

Правительство Соединенного Королевства в 2010-2015 гг. затратит примерно 72 млн евро на предоставление странствующим лицам новых и восстановленных стоянок на территории Англии через Traveller Pitch Fund [Фонд организации стоянок странствующих лиц] в рамках Программы

113 «Прежние представления, связывавшие эти общины исключительно с «кочевым образом жизни», ушли в прошлое: этот термин устарел и с лингвистической, и с культурной точек зрения, поскольку он искажает текущее положение дел» (National Strategy for the Inclusion of Roma, Sinti and Caminanti Communities – European Commission Communication No. 173/2011, p. 4, http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_italy_strategy_en.pdf).

114 Ответы Постоянного представителя Франции в ОБСЕ на вопросы анкеты БДИПЧ, получены 6 марта 2013 г.

доступного жилья¹¹⁵. Ирландия реализует уже третью Программу размещения странствующих лиц (2009-2013 гг.), в рамках которой странствующим лицам будет предоставлено 440 единиц специального жилья за счет основных средств Министерства окружающей среды, общин и местного управления в размере примерно 50 млн евро¹¹⁶.

В ряде стран региона Западных Балкан все еще проживают ВПЛ или беженцы из числа рома, оказавшиеся там в результате конфликтов в бывшей Югославии. Хотя в отношении многих из них были найдены устойчивые решения, много рома сохраняют статус ВПЛ и живут в нищенских условиях. В 2011 г. Босния и Герцеговина, Сербия, Хорватия и Черногория поддержали многолетнюю региональную программу в сфере жилья с целью обеспечения постоянного жилья беженцам и перемещенным лицам, оказавшимся в этом положении после конфликтов 1991-1995 гг., а также уязвимым лицам, внутренне перемещенным в Черногории в 1999 г.¹¹⁷ В рамках этой региональной инициативы правительство Черногории планирует полное закрытие лагеря беженцев Коник¹¹⁸, где сейчас находятся 1 400 ВПЛ из числа косовских рома, ашкали и «египтян»*.

Приоритетные направления и рекомендации

В сфере финансирования проектов по улучшению жилищных условий рома и реализации таких проектов имели место некоторые *позитивные перемены*, однако многие из этих проектов реализованы лишь частично и нуждаются в дополнительном финансировании – особенно в государствах-участниках с наибольшей численностью общин рома. При этом в данных странах усиливаются различные

115 Ответы Соединенного Королевства, указ. соч., сноска 34.

116 Ответы Постоянной миссии Ирландии при ОБСЕ на вопросы анкеты БДИПЧ, получены 28 мая 2013 г., с. 19.

117 Поддержку этой региональной программе оказывают Европейская комиссия, правительство Соединенных Штатов, УВКБ, ОБСЕ и один из фондов под управлением Банка развития Совета Европы (БРСЕ).

118 См.: Montenegro firmly committed to resolving housing issue of displaced and internally displaced persons [Черногория твердо придерживается обязательства по решению жилищного вопроса перемещенных и внутренне перемещенных лиц], 17 January 2013, <http://www.predsipol.gov.me/en/news/118835/bcv.html>.

* Все ссылки на Косово являются ссылками на Косово в соответствии с РСБ ООН № 1244. Все ссылки на учреждения Косово являются ссылками на временные институты самоуправления Косово.

негативные тенденции, на которые следует обратить особое внимание.

Жилищные условия отрицательно сказываются на здоровье рома, и особенно на возможности получения образования и развития детей: ужасающий уровень жизни и состояние жилья являются одним из основных факторов миграции рома. Выселение и «добровольные», а на самом деле принудительные, полицейские меры по их репатриации могут оказаться неэффективными, и правительствам следует отнестись к этому как к проблеме, требующей срочного решения.

Для улучшения ситуации в этой сфере потребуется долгосрочная политика в отношении рома, подкрепленная достаточными объемами финансирования и системой субсидий на социальное жилье. К числу предварительных условий относится принятие законов о социальном жилье для уязвимых групп и создание долгосрочных механизмов поддержки в целях улучшения условий жизни этих групп.

Необходимо принимать серьезные меры для утверждения официального статуса пока еще незаконных поселений рома. Эта рекомендация звучит очень часто, но меры по ее выполнению недоста-

«[Рекомендуемые действия государств-участников:]
Обеспечить рома и синти доступ к медицинскому обслуживанию на недискриминационной основе».
— План действий ОБСЕ, глава IV

точны. Задачу прекращения и преодоления опасной тенденции сегрегации рома и образования гетто также следует включить в число приоритетных.

4. Медицинское обслуживание

Нерешенные проблемы и новые тенденции

Несмотря на рост числа проектов и программ, преодолеть негативные тенденции в сфере медицинского обслуживания общин рома пока не удается. Не изжита проблема дискриминации при попытках получить доступ к услугам здравоохранения; по-прежнему вызывают тревогу катастрофические санитарно-гигиенические условия, особенно среди иммигрантов рома¹¹⁹ и женщин и детей рома¹²⁰. Помимо этого, значительное число рома, особенно в регионе Западных Балкан, по-прежнему страдает от отсутствия удостоверений личности¹²¹.

Бытовая неустроенность¹²², включая отсутствие чистой воды, ассенизации и систем удаления мусора, серьезно сказывается на состоянии здоровья людей во многих общинах рома. Такие условия повышают риск инфекционных заболеваний – например, туберкулеза и гепатита.

Широко распространенная, длительная безработица, зависимость от благотворительной помощи, сегрегация и изоляция в поселениях по модели гетто – вот факторы, которые в значительной мере определяют семейную жизнь рома и особенно сказываются на молодом поколении, среди которого распространяются наркомания и

119 Roma Health Newsletter, World Health Organization Regional Office for Europe, Denmark, May 2012.

120 Считается, что среди иммигрантов рома женщины и дети наиболее уязвимы для эксплуатации и торговли людьми.

121 Например, исследование, проводившееся УВКБ ООН в Албании в течение пяти месяцев 2007 г., выявило в различных районах более 1 600 незарегистрированных детей рома. В выводах конференций высокого уровня, проводившихся по инициативе Генерального директората по вопросам расширения ЕС с правительствами стран-кандидатов в ЕС, эти вопросы были обозначены в числе приоритетных.

122 Например, исследования ситуации в Словакии и Чешской Республике показывают, что у обитателей маргинализированных общин состояние здоровья хуже; более подробно см.: Mase, Rambouskova, J., Dlouhy, P., Krizova, E., Brochazka, B., Hrnčirova, D. and Anđel, M. Health behaviors, nutritional status, and anthropometric parameters of Roma and non-Roma mothers and their infants in the Czech Republic [Поведение в отношении здоровья, состояние питания и антропометрические данные матерей из числа рома и не-рома и их младенцев в Чешской Республике]. – In: Journal of Nutrition Education and Behavior, 2009.

алкоголизм с сопутствующим ростом числа случаев ВИЧ/СПИДа¹²³.

Согласно результатам исследования ПРООН, Всемирного банка, Европейской комиссии и АОП, опубликованным в 2011 г., около 20% респондентов из числа рома либо не имели медицинской страховки, либо не знали, застрахованы ли они. Большинство семей рома не могли позволить себе покупку лекарств, а около 40% не обращались к врачу во время болезни¹²⁴. Исследование АОП и Всемирного банка показывает, что, когда речь заходит о защите здоровья, семьи рома чувствуют себя гораздо менее защищенными, чем такие же семьи из остального населения. В ряде государств-участников рома не регистрируют родившихся детей и не подают заявлений о выдаче им удостоверений личности, и это остается одним из основных препятствий, не дающих им доступа к медицинскому обслуживанию.

В отчете о региональном исследовании, проведенном Всемирным банком в 2012 г., отмечается, что продолжительность жизни рома на 10-15 лет ниже средних показателей¹²⁵. Младенческая смертность среди рома по-прежнему в два раза выше, чем у остального населения, а количество новорожденных с весом тела ниже нормы – в пять раз выше; при этом для 20% детей рома характерна задержка в росте. В отчете также отмечается высокий уровень распространения в общинах рома таких болезней, как корь, свинка и краснуха. Слабое здоровье и плохое социально-экономическое положение рома также связывают с преобладанием неполноценного питания в их общинах. К наиболее тревожным тенденциям отно-

сятся отсутствие вакцинации у детей, загрязненная окружающая среда и отсутствие инфраструктуры в общинах рома, особенно в городских гетто.

Самое последнее исследование состояния здоровья рома в Европе «Здоровье и община рома: анализ ситуации в Европе»¹²⁶, которое финансировал ЕС через свою Программу народного здравоохранения, проводилось среди рома в Болгарии, Греции, Испании, Португалии, Румынии, Словакии и Чешской Республике. Оно показало, что 15% рома в этих странах страдают каким-либо хроническим заболеванием или имеют инвалидность.

Уже очень давно тревогу вызывает состояние здоровья женщин рома и ситуация с их доступом к медицинскому обслуживанию. Как свидетельствует декларация Третьей международной конференции женщин рома, проходившей в Гранаде (Испания) 23-25 октября 2011 г., активисты и организации женщин рома сами ведут активную борьбу с многочисленными формами дискриминации женщин рома. Декларация признает существование вредных обычаев в общинах рома (таких, например, как ранние договорные браки), и подчеркивает, что они препятствуют развитию и равенству женщин рома, а также развитию общин рома в целом.

За отчетный период также были случаи компенсации ущерба, причиненного в прошлом женщинам рома, которых стерилизовали без их добровольного и осознанного согласия. В 2009 г. Чешская Республика выразила сожаление по поводу принудительной стерилизации женщин в стране и признала «отдельные недостатки», а в 2012 г. Совет по правам человека при правительстве рекомендовал выплатить компенсации всем незаконно стерилизованным женщинам¹²⁷. Отдельные женщины рома, обратившиеся в суд, также получили компенсации по решению

123 HIV/AIDS in Southeastern Europe: Case Studies from Bulgaria, Croatia, and Romania [ВИЧ/СПИД в Юго-Восточной Европе: анализ отдельных случаев в Болгарии, Хорватии и Румынии]. World Bank, Working Paper No. 4, May 2003. URL: www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2003/07/26/000094946_0307100402503/Rendered/PDF/multi0page.pdf.

124 Исследование, проведенное в 2011 г., показывало, что в среднем один из каждых трех респондентов рома в возрасте от 35 до 53 лет жалуется на проблемы со здоровьем, мешающие повседневной деятельности. Это исследование проводилось в 11 государствах-членах ЕС, см.: UNDP/EC/WB Regional survey 2011, указ. соч., сноска 21.

125 Reducing Vulnerability and promoting the Self-employment of Roma in Eastern Europe through Financial Inclusion [Снижение уязвимости и содействие самостоятельной занятости рома в Восточной Европе при помощи финансовой интеграции]. The World Bank, 4 September 2012, p. 2. URL: <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/2012/09/16706486/reducing-vulnerability-promoting-self-employment-roma-eastern-europe-through-financial-inclusion>.

126 Health and the Roma community: analysis of the situation in Europe [Здоровье и община рома: анализ ситуации в Европе]. Fundación Secretariado Gitano Health Area, 2009. URL: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_health_en.pdf.

127 Parallel Report by the European Roma Rights Center “Life Together and the Groups of Women harmed by Forced Sterilization concerning the Czech Republic” to the Human Rights Council, within its Universal Periodic Review, for consideration at the 14th Session [Параллельный доклад Европейского центра по правам цыган «Жизнь вместе и группы женщин, пострадавших от принудительной стерилизации в Чешской Республике» Комитету по правам человека в рамках его Универсального периодического обзора для рассмотрения на 14-й сессии], European Roma Rights Center, 22 October to 5 November 2012, p.6. URL: <http://www.errc.org/cms/upload/file/czech-republic-un-upr-submission-10-april-2012.pdf>.

судов и в рамках урегулирования этих споров с правительством после того, как Европейский суд по правам человека признал их дела допустимыми к рассмотрению.

В 2009 г. Венгрия выплатила компенсацию женщине рома, которую стерилизовали без добровольного и осознанного согласия в ходе другой акушерской процедуры¹²⁸.

В 2011-2012 гг. Европейский суд по правам человека вынес три постановления против Словакии в делах по жалобам женщин рома, стерилизованных в этой стране без их добровольного и осознанного согласия: *V.C. v. Slovakia (V.C. против Словакии)*¹²⁹, *N.B. v. Slovakia (N.B. против Словакии)*¹³⁰ и *I.G. and others v. Slovakia (I.G. и другие против Словакии)*¹³¹. Правительство Словакии сообщило о выплате компенсаций этим жертвам принудительной стерилизации.

Действия государств-участников

Из 40 государств, ответивших на вопросы анкеты БДИПЧ, 21 упомянули о выполнении программ или проектов в области здравоохранения. Десять государств-участников привели также данные о финансировании этих инициатив и о реализованных проектах, а другие сообщили лишь некоторые подробности о проектах или их бенефициарах. Ряд государств (Австрия, Германия, Норвегия, Португалия и Соединенное Королевство) подчеркнули, что их общие положения о здравоохранении и медицинском обслуживании распространяются на всех

128 Alternative report submitted to the UN CEDAW Committee for consideration in relation to the examination of the combined seventh and eighth periodic reports of Hungary [Альтернативный отчет, предоставленный КЛДЖ ООН для рассмотрения в связи анализом объединенного седьмого и восьмого периодического отчета Венгрии], Hungarian Women's Lobby and the European Roma Rights Centre, January 2013. URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/HWLandERRC_Hungary_ForTheSession_Hungary_CEDAW54.pdf.

129 129 Case of *V.C. v. Slovakia* [V. C. против Словакии], No. 18968/07, 8 February 2012, <http://hudoc.echr.coe.int/webserVICES/content/pdf/003-3736079-4262767> (пресс-релиз). См. также: *Human rights of Roma and Travellers in Europe* [Права человека рома и странствующих лиц в Европе], Council of Europe Publications, Strasbourg, 2012, p. 98. URL: http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems79611_GBR_CouvHumanRightsOfRoma_WEB.pdf.

130 130 Case of *N.B. v. Slovakia* [N. B. против Словакии] No. 29518/10, 12 September 2012. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-111427>.

131 Case of *I.G. and Others v. Slovakia* [I. G. и другие против Словакии], No. 15966/04, 29 April 2013. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-114514>.

людей, включая рома, без какой-либо дискриминации. Другие государства сообщили о мерах по повышению осведомленности о медицинских потребностях рома, осуществляемых в рамках программ медицинского посредничества (Бельгия, Польша, Финляндия и Франция) или через рекомендации по межкультурным отношениям, составленные представителями рома для медицинских работников (Финляндия). В государствах, недавно вступивших в ЕС (Болгария, Венгрия, Словакия и Чешская Республика), на рома распространяются положения, касающиеся более широкой категории социально незащищенных или изолированных лиц и общин, – особенно когда речь идет об основных программах в области здравоохранения.

Некоторые государства-участники сообщили и о других мерах и проектах, реализованных за отчетный период, – в том числе о программах вакцинации и медицинского освидетельствования. Меры, адресованные рома, нередко предусматривают и улучшение санитарно-гигиенических условий (особенно в тех государствах-участниках, на территории которых находится большое количество нерегулируемых или незаконных поселений рома – как в Центральной и Восточной Европе – или таборов и лачужных поселков мигрантов рома – как в Западной Европе). Речь также идет об образовательных программах и информационно-просветительских кампаниях, в том числе направленных на просвещение женщин рома по вопросам их репродуктивных прав; программах по вопросам питания в целях снижения детской смертности; ранней диагностике особых видов заболеваний (ВИЧ, туберкулез, рак груди и другие виды рака) и мерах предупреждения ВИЧ/СПИДа; мониторинге качества воды в поселениях рома; мерах по улучшению доступа к медицинскому обслуживанию, в том числе с помощью организаций гражданского общества, центров медицинского и социального обеспечения или общинных центров; а также об организации передвижных клиник для оказания медицинской помощи общинам рома.

Наиболее часто упоминаемая в отчетах мера по улучшению состояния здоровья рома – программы медицинского посредничества. Такие программы получили официальный статус в целом ряде стран (Болгария, бывшая югославская Республика

Македония¹³², Румыния, Сербия и Словакия¹³³), в которых лица, работающие в качестве медицинских посредников рома, проходят обучение и состоят в штате органов здравоохранения. В странах Западных Балкан программы, направленные на решение проблем медицинского обслуживания рома, чаще всего осуществляются в рамках проектов и программ, финансируемых международными спонсорами (ЕС, Фонд ООН в области народонаселения, ВОЗ, Всемирный банк или Институт «Открытое общество»). При этом в случаях, когда работа посредников по вопросам здравоохранения получает официальный статус, она обычно финансируется из бюджета министерства здравоохранения (например, в Сербии). В Украине посредники по медицинским вопросам рома по-прежнему работают в рамках проекта, осуществляемого гражданским обществом. В большинстве стран региона ОБСЕ посредники по медицинским вопросам рома (большинство из которых – женщины), стали важным ресурсом цыганских общин: они не только помогают получить доступ к медицинским услугам, но и служат примером для женщин рома с точки зрения занятости и карьерного роста на должностях медсестер и социальных работников.

Программа посредников по медицинским вопросам рома, инициатором которой было гражданское общество¹³⁴, в 2002 г. получила официальный статус в системе здравоохранения Румынии – Министерство семьи и здоровья приняло постановление о введении новой должности «посредника по медицинским вопросам рома». В ноябре 2008 г. Мини-

132 В марте 2010 г. в бывшей югославской Республике Македония Программа в области здравоохранения фонда «Институт «Открытое общество» приступила к реализации проекта «Посредничество по вопросам здравоохранения рома» при техническом содействии Программы в области здравоохранения рома Института «Открытое общество» и в партнерстве с другими организациями гражданского общества. Македония не предоставила официальной информации по вопросам здравоохранения в своих ответах на анкету БДИПЧ. Согласно Миссии ОБСЕ в Скопье, более подробно о работе посредников по медицинским вопросам рома можно узнать из соответствующих документов Министерства здравоохранения.

133 В Словакии эта программа осуществляется силами работников здравоохранения, обслуживающих общины на местах. Они финансируются Министерством здравоохранения.

134 Программа посредничества по вопросам здравоохранения рома осуществлялась в рамках партнерства между неправительственной организацией Romani CRISS, Министерством семьи и здоровья и Контактным пунктом по вопросам рома и синти БДИПЧ ОБСЕ. См.: Scurt istoric al ului de mediere sanitara, Romani CRISS website, <http://www.romanicriss.org/Istoric%20al%20program%20mediere%20sanitara.pdf>.

стерство утвердило перевод посредников по медицинским вопросам рома и медсестер, работающих в цыганских общинах, в подчинение местным органам власти, хотя финансирование их деятельности оставалось за министерством. В 2011 г. активную помощь в получении государственного медицинского обслуживания представителями рома (особенно матерями и детьми) оказывали около 450 таких посредников. И Совет Европы, и Европейская комиссия называют эту программу в числе примеров хорошей практики¹³⁵.

В Болгарии программа посредников по медицинским вопросам рома осуществляется в рамках Стратегии в области медицинского обслуживания уязвимых лиц из числа меньшинств на 2005-2015 гг. Ее поддерживают Национальный совет сотрудничества по этническим и демографическим вопросам и Министерство здравоохранения. Общее число посредников по медицинским вопросам рома выросло в стране с 92 человек в 2007 г. до 105 в 2011 г. Помимо этого, в крупных городах под руководством гражданского общества рома и при поддержке Всемирного фонда против СПИДа и туберкулеза работают восемь общинных центров здравоохранения и социальных услуг. Оперативная программа Европейского социального фонда по развитию человеческих ресурсов оказала поддержку двум крупным информационно-просветительским кампаниям, адресованным в том числе и общинам рома. В своих ответах на вопросы анкеты Болгария сообщила о результатах этих программ и об их бенефициарах (однако похоже, что эти данные отражают всех бенефициаров, включая рома).

В настоящее время в Сербии работает 75 посредников по медицинским вопросам рома. 60 из них являются сотрудниками Министерства здравоохранения, а работа остальных финансируется Миссией ОБСЕ и ЕС. В Сербии «посредник по медицинским вопросам рома» входит в официальный перечень профессий¹³⁶. Большинство посредников

135 Roma health mediators: Success and challenges [Посредники по вопросам здравоохранения рома: успех и проблемы], Open Society Institute Public Health Programme, 2011. URL: <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/roma-health-mediators-successes-and-challenges>.

136 Программа посредничества по вопросам здравоохранения рома была начата в 2007 г. Миссией ОБСЕ в Сербии. Финансирование (2 млн евро) было предоставлено в рамках Механизма Европейского союза по оказанию помощи на этапе, предшествующем присоединению. В 2010 г. эта программа получила официальный статус.

– женщины рома, прошедшие трехмесячные курсы обучения и работающие под контролем профессиональных медсестер, которые работают в общинах и представляют в министерство отчеты о совместной с посредниками работе. Посредникам предоставляются компьютеры и мобильные телефоны; они посещают общины рома, в том числе наиболее бедные и изолированные. Разработано специальное программное обеспечение для сбора данных о таких посещениях; данные передаются в министерство, где они обрабатываются и, при необходимости, предоставляются другим министерствам. Было сообщено, что программа посредничества по медицинским вопросам рома уже дает конкретные результаты. При этом улучшение и состояния здоровья рома, и доступа к медицинскому обслуживанию вполне поддается измерению: с начала реализации программы смертность среди детей рома сократилась в Сербии на 50%.

Правительство Сербии сообщило, что с 2010 г. в рамках программы посредничества по медицинским вопросам в базу данных была внесена информация о 120 708 лицах (36 600 семей), проживающих в поселениях рома. Посредники по медицинским вопросам посетили 138 106 домохозяйств и зарегистрировали 13 647 человек, не имевших медицинских страховок, а также удостоверений личности – включая свидетельства о рождении. Посредники обеспечили выдачу полисов медицинского страхования 7 389 рома, и удостоверений личности – 3 545. Помимо этого, 19 528 человек зарегистрировались у врачей по собственному выбору, а 7 112 женщин прошли регулярный медицинский осмотр.

В Словакии действует Программа поддержки здоровья уязвимых общин на 2009-2015 гг.¹³⁷ Она создана по инициативе Министерства здравоохранения и осуществляется с помощью сети сотрудников по медицинскому просвещению общин, подчиненных региональным органам здравоохранения. Основная задача этих специалистов – помочь рома, живущим в сегрегированных поселениях, в укреплении

137 Первый этап программы (2007-2008 гг.) был утвержден решением правительства Словакии № 680/2007 от 15 августа 2007 г. Он разрабатывался в сотрудничестве с Бюро полномочного представителя правительства по делам общин рома. Программа представляет собой системное продолжение пилотного проекта под названием «Повышение доступа меньшинства рома к услугам здравоохранения в Словацкой Республике». В реализации первого этапа программы приняли участие 10 региональных органов здравоохранения (Банска Бистрица, Бардейов, Кошице, Михаловце, Попрад, Прешов, Римавска-Собота, Рожнава, Спишска-Нова-Вес и Стара Любовня).

общего состояния здоровья через предоставление им информации о мерах по профилактике заболеваний, медицинском законодательстве, медицинском страховании и правах пациентов. В 2009-2011 гг. в программе приняли участие 12 региональных органов здравоохранения; ее реализацию осуществляли 30 сотрудников по медицинскому просвещению общин (10 координаторов и 20 помощников координаторов). К 2011 г. их сеть охватывала 122 поселения рома. Зарплату, взносы социального страхования, дорожные расходы и материальные затраты сотрудников программы оплачивало министерство. Принятые в 2012 г. меры экономии привели к уменьшению бюджета программы и незначительному сокращению числа участвующих в ней посредников. Вместе с тем, планы новой национальной Стратегии по интеграции рома предусматривают увеличение и бюджета программы, и числа посредников¹³⁸.

Украина продолжает выполнять программу «Улучшение доступа рома к медицинскому обслуживанию». Эта программа предусматривает подготовку посредников по медицинским вопросам из числа рома, которые будут отслеживать ситуацию с медицинским обслуживанием в общинах рома и предоставлять информацию о необходимости очередного медицинского освидетельствования. В рамках этой программы Министерство здравоохранения Украины борется с широким распространением туберкулеза среди рома и уже добилось улучшения педиатрической помощи детям рома и медицинского обслуживания женщин рома. Правительство Украины сообщило, что уровень смертности среди детей рома остается выше среднего по стране, а уровень заболеваемости туберкулезом среди рома по-прежнему является высоким¹³⁹.

Чешская Республика приняла меры по улучшению состояния здоровья рома, в том числе через реализацию программы «Социальная и медицинская помощь». Был также опубликован отчет за 2009 год «Население рома и здравоохранение в Чешской Республике». В 2011 г. были сделаны первые шаги на пути к организации программы посредничества по вопросам здоровья в ряде регионов и

138 Второй этап программы запланирован на 2013-2015 гг. Ожидается, что к концу 2013 г. общее число работников по вопросам медицинского просвещения общин вырастет до 120 человек.

139 Ответы Постоянной миссии Украины при международных организациях в Вене на вопросы анкеты БДИПЧ; получены 28 марта 2013 г.

муниципалитетов. В рамках еще одного проекта были приняты меры по созданию должностей посредников по вопросам здоровья и организации обучения таких посредников для работы в социально изолированных общинах.

Финляндия сообщила, что доступ к услугам социального обеспечения, в том числе к медицинскому обслуживанию, предоставляется всему населению, включая рома, на общих основаниях и что в ряде больниц, обслуживающих большое число иммигрантов рома из Восточной Европы, работают посредники по межкультурному общению.

Бельгия проводит аналогичную политику: под эгидой Национальной службы здравоохранения, безопасности питания и окружающей среды работают посредники по межкультурному общению, которые оказывают помощь рома. В настоящее время такие посредники (выходцы из Албании, Боснии, Румынии и Сербии) работают в ряде больниц и в первую очередь обслуживают общины иммигрантов, проживающих в Бельгии. По мнению правительства, наличие таких социальных служб в больницах особенно важно для уязвимых групп, подобных рома, так как это гарантирует доступность, последовательность и качество лечения. В помощь координаторам межкультурного посредничества Отдел по межкультурному посредничеству и помощи полиции Федеральной государственной службы недавно организовал учебные курсы по вопросам работы с пациентами рома.

Некоторые государства-участники – например, Испания – уделяют больше внимания просветительской работе и распространению медицинской информации среди рома. Испания сообщила о выполнении шести программ в этой области, в том числе по выпуску книг, пособий и аудио- и видеоматериалов – таких, например, как видеоролик «Искусство здоровой жизни», подготовленный в рамках Национальной стратегии за равенство населения рома в сфере охраны здоровья.

За отчетный период также были организованы программы обучения медицинских работников из числа рома. Например, Европейский союз финансировал программу стипендий в Румынии. Эта программа, разработанная Институтом «Открытое общество» и Фондом поддержки образования рома, дает студентам и специалистам из числа рома

возможность обучаться таким специальностям, как медицина, сестринское дело и фармакология¹⁴⁰.

Приоритетные направления и рекомендации

Решая проблему состояния здоровья рома, необходимо обращать внимание на ее глубинные причины. Профилактические и просветительские меры, как бы ни были они необходимы, помогут лишь отчасти, если общины рома останутся жить в неблагоприятных или даже опасных для здоровья условиях.

При этом также важно решать проблемы, связанные с дискриминацией рома. Системы здравоохранения многих государств-участников по-прежнему закрыты для многих рома, особенно для лиц из самых маргинализированных и социально отторгаемых общин, иммигрантов, женщин и детей рома, а также обитателей нелегальных поселений или кварталов лачуг. Особенно труден доступ к медицинскому обслуживанию для тех рома, которые не имеют необходимого удостоверения личности, включая свидетельство о рождении, – здесь необходим комплексный подход, обеспечивающий получение таких документов¹⁴¹.

Выполнение комплексного пакета мер, касающихся детей и матерей рома, а также лиц, оказывающих им медицинскую помощь, – важнейшее условие, которое позволит заложить основы здоровья детей на всю жизнь. Обучение с раннего возраста имеет огромное значение, особенно для женщин и девочек, которые нуждаются в доступе к информации, дающей им возможность сделать выбор в пользу здорового образа жизни.

Для улучшения условий жизни общин рома по всей Европе необходимо принимать последовательные меры, в том числе направленные на улучшение санитарно-гигиенических условий и повышение стандартов как в сельских, так и в городских общинах рома.

140 European Union Agrees to Fund Scholarships for Roma Health Professionals in Romania [Европейский союз дал согласие на финансирование стипендий для студентов медицинских специальностей из числа рома в Румынии], Open Society Foundations, March 1, 2010. URL: <http://www.opensocietyfoundations.org/press-releases/european-union-agrees-fund-scholarships-roma-health-professionals-romania>.

141 Briefing Paper and Policy Recommendations on Roma Health [Справочный документ и рекомендации по политике по вопросам здравоохранения рома], EPHA, 2013, <http://www.ephpa.org/spip.php?article3980>.

В целях сокращения неравенства в сфере медицинского обслуживания одной из приоритетных мер должно стать обеспечение равного и всеобщего доступа к медицинской помощи независимо от финансовых возможностей пациента. Группы, работающие с общинами рома, выявили ряд препятствий на пути получения этими группами населения доступа к медицинскому обслуживанию: отсутствие знаний о профилактике заболеваний, незнание собственных прав в области здравоохранения, отсутствие физического доступа к медицинским учреждениям

«[Рекомендуемые действия государств-участников:] Содействовать увеличению числа обладающих должной квалификацией рома и синти среди работников государственного сектора (статья 48). Разработать учебные программы для подготовки слабо представленных групп населения, таких, как рома и синти, к работе в местных органах государственного управления и в других сферах и политику поощрения найма на гражданскую службу выпускников этих программ (статья 49). Разработать политику и программы, в том числе в области профессионально-технического обучения, призванные повышать у рома и синти – особенно из числа молодежи и женщин – пользующиеся рыночным спросом профессиональные навыки и пригодность к трудоустройству (статья 51). Проводить социальную политику, нацеленную на увеличение стимулов к поиску работы, в качестве надежного способа избежания зависимости от социальных выплат (статья 52)».

— План действий ОБСЕ, глава IV

ввиду их удаленности и затрат на проезд. Некоторые государства-участники объясняют эту ситуацию мерами экономии и ограниченностью бюджета. Устойчивый результат возможен лишь при понимании необходимости последовательных мер в области здравоохранения. Бюджетный дефицит можно компенсировать за счет повышенного использования структурных фондов (в государствах-членах ЕС) и другого вспомогательного финансирования (в государствах-кандидатах в члены ЕС).

5. Безработица и экономические проблемы

Нерешенные проблемы и новые тенденции

За отчетный период продолжающиеся экономические трудности значительно усугубили и без того невыгодное положение рома на рынке труда¹⁴². Спад в экономике усилил *негативные тенденции* в сфере занятости рома, особенно в связи с тем, что возросшая конкуренция на рынке труда значительно сократила возможности найти работу даже для рома, имеющих квалификацию¹⁴³. К этой безрадостной картине добавилось падение спроса на неквалифицированный или малоквалифицированный труд в таких отраслях, как строительство (и на родине рома, и в тех странах, куда чаще всего стремятся попасть экономические мигранты из числа рома)¹⁴⁴. В Западной Европе приему на работу экономических мигрантов рома мешают ограничения, содержащиеся в трудовом законодательстве. Однако эти ограничения постепенно снимаются (например, в Ирландии и Франции), а в некоторых случаях и дополняются рядом позитивных мер вроде налоговых льгот для компаний, принимающих на работу рома. Это позволяет улучшить возможности для иммигрантов рома в сфере занятости¹⁴⁵.

Дискриминация на рынке труда остается одним из важнейших факторов, определяющих уровень занятости рома, и его действие усугубляется отсутствием трудовых навыков у многих лиц из

142 Brown, P, Dwyer, P, & Scullion, L. Roma SOURCE: Interim Research Report [Roma SOURCE: промежуточный аналитический отчет], University of Salford, 2012, p. 53. URL: <http://www.romasource.eu/userfiles/attachments/pages/167/romasourceinterimresearchreport-en.pdf>.

143 FRA/UNDP/World Bank/EC Regional Roma Survey, указ. соч., сноска 21.

144 По информации газеты Financial Times, все больше граждан Румынии возвращаются домой из Италии и Испании в связи со снижением темпов роста в строительной отрасли на юге Европы. См.: Jan Cienski and Thomas Escriitt. Europe's Roma suffer as downturn bites [Экономический кризис наносит удар по рома в Европе], Financial Times, 9 August 2009, <http://www.ft.com/cms/s/0/17494620-8501-11de-9a64-00144feabdc0.html#axzz2xHfEuYde>.

145 French government eases job access for Roma [Французское правительство облегчает для рома доступ к рабочим местам], BBC News website, 23 August 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-19354146>.

числа рома. В этом контексте инициативы и меры государств-участников по повышению способности рома к трудоустройству и по предоставлению этой группе населения возможностей занятости и получения дохода следует квалифицировать как *позитивные перемены*. Однако следует отметить, что ни программам повышения занятости, ни программам общественных работ пока не удается сколько-нибудь заметно снизить уровень безработицы среди рома.

В опубликованном в 2012 г. докладе Всемирного банка указывается, что в странах Восточной Европы уровень занятости в той или иной форме среди мужчин рома трудоспособного возраста составил не более 20-43%. При этом доля (официально и неофициально) занятых женщин рома оказалась еще меньше – от 9% до 26%¹⁴⁶. Согласно венгерской Стратегии социальной интеграции, общий уровень занятости среди мужчин рома едва дотягивает до 20%, а среди женщин рома постоянную работу в Венгрии имеют лишь 10% от общего числа. Исследование АОП 2011 г. выявило значительные различия между уровнями занятости рома и остального населения в Италии, Португалии и Франции, где оплачиваемую работу имел примерно лишь один из десяти рома в возрасте от 20 до 60 лет¹⁴⁷.

В нескольких государствах-участниках программы и проекты по содействию занятости рома оказались напрямую связаны с зависимостью рома от социальных пособий. Мотивом такого реформирования стратегии социальной помощи отчасти стало убеждение в том, что социальные пособия лишают некоторых длительно безработных людей мотивации к активному поиску работы. Предполагалось, что сокращение социальных выплат подтолкнет таких людей, включая рома, к поиску занятости. Иногда эта стратегия способствовала привлечению рома к общественным работам, и тогда их доход оказывался ниже уровня прежних социальных пособий; при этом они одновременно лишились и всех

остальных смежных выплат¹⁴⁸. Эти меры ухудшили финансовое положение некоторых рома.

Исследование Всемирного банка, проведенное в пяти странах Восточной Европы¹⁴⁹ с многочисленным населением рома, показывает, что, хотя рома в основном относятся к беднейшим слоям населения, неверно полагать, будто большинство из них живет за счет социальной помощи. Из отчета следует, что в Болгарии и Румынии лишь 16% и 12% рома трудоспособного возраста, соответственно, получают гарантированное минимальное пособие, а в Сербии получателями социальной помощи являются лишь четверть домохозяйств рома. Согласно выводам Всемирного банка, рома трудоспособного возраста хотят работать, однако этому мешает их более низкий уровень образования по сравнению с остальным населением¹⁵⁰.

Одним из очевидных следствий высокой постоянной безработицы среди рома является их участие в различных видах маргинальной деятельности в «сером» и теневом секторах экономики. В ряде государств-участников такие традиционные для рома маргинальные виды деятельности, как продажа и переработка вторсырья из металла и пластика, похоже, не только не сокращаются, но и находятся на подъеме. Эти же виды промысла остаются самыми распространенными среди рома и в тех странах, в которые они мигрируют.

В государствах, недавно вступивших в ЕС, активные меры по обеспечению занятости в рамках программ по развитию людских ресурсов часто не учитывают реалий цыганских общин. Поэтому, несмотря на относительно большие объемы выделяемого финансирования, влияние многих таких проектов на положение рома невелико. В то же время, показатель поглощения финансирования ЕС, направляемого на меры по интеграции рома, является очень

146 Reducing Vulnerability and promoting the Self-employment of Roma in Eastern Europe through Financial Inclusion [Снижение уязвимости и поддержка самостоятельной занятости рома в Восточной Европе при помощи финансовой интеграции], The World Bank, 4 September 2012, p. 2. URL: <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/2012/09/16706486/reducing-vulnerability-promoting-self-employment-roma-eastern-europe-through-financial-inclusion>.

147 FRA/UNDP/World Bank/EC Regional Roma Survey, указ. соч., сноска 21, p. 16.

148 Poor, abused and second-class: the Roma living in fear in Hungarian village [Бедные, униженные, второго сорта: рома живут в страхе в венгерской деревне], The Guardian, 27 January 2012, <http://www.theguardian.com/world/2012/jan/27/hungary-roma-living-in-fear>; см. также: Hungary puts its Roma to work [Венгрия пристраивает своих рома на работу], EurActive, 21 September 2011, <http://www.euractiv.com/socialeurope/hungary-puts-roma-work-news-507804>.

149 Болгария, Румыния, Сербия и Чешская Республика.

150 Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia [Интеграция рома: экономические возможности для Болгарии, Чешской Республики, Румынии и Сербии], World Bank, 2010. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12905/696550ESW0P1180EconomicOpportunity.pdf?sequence=1>.

низким. Значительные недочеты в системах заключения контрактов на реализацию этих проектов, а также в системах распределения и мониторинга освоения средств структурных фондов становятся причиной серьезных неудач и сказываются на качестве и результатах таких инициатив.

Действия государств-участников

Из 40 государств-участников, ответивших на вопросы анкеты БДИПЧ, 16 государств¹⁵¹ предоставили информацию и некоторые данные о программах и проектах по повышению уровня занятости и способности к трудоустройству, которые адресованы рома непосредственно или как одной из целевых групп. В ответах ряда государств-участников указаны объемы финансирования и число рома, воспользовавшихся помощью в рамках этих программ¹⁵². Ряд государств (например, Германия) назвали несколько проектов в данной сфере, которые были реализованы организациями рома, а некоторые государства сообщили об осуществлении (за счет структурных фондов ЕС) крупных комплексных программ помощи уязвимым группам, включая рома¹⁵³.

Перечисленные в отчетах программы и проекты предусматривают такие меры, как субсидированная занятость, в том числе различные программы посредничества в интересах рома; программы обучения, обычно предлагаемые уязвимым или маргинализированным группам, в том числе рома, в целях повышения их способности к трудоустройству, а также микрокредитование.

Тот факт, что 16 государств-участников, несмотря на продолжающийся экономический кризис, реализуют меры по повышению занятости рома и расширению их возможностей по получению дохода, следует квалифицировать как *позитивные перемены*. Субсидируемые рабочие места (например, должности посредников по вопросам здоровья или обучения в школе или школьных ассистентов), а также должности различных экспертов в государственных

учреждениях и органах самоуправления рома помогли многим рома получить работу и доход.

За отчетный период в ряде государств-участников основным источником финансирования активных мер по повышению занятости среди социально изолированных или длительно безработных групп, включая рома, стал Европейский социальный фонд. Это особенно очевидно в государствах-членах ЕС с наибольшим по численности населением рома (Болгария, Венгрия, Испания, Румыния, Словакия и Чешская Республика). В странах-кандидатах на вступление в ЕС, приводящих свое законодательство и политику в соответствие с нормами ЕС, основную роль играют такие инструменты финансирования, как Механизм Европейского союза по оказанию помощи на этапе, предшествующем присоединению. Такие программы обычно предусматривают несколько этапов, в том числе предоставление информации, посредничество при контактах с потенциальными работодателями и бесплатное профессиональное обучение. Вместе с тем, возникает вопрос об эффективности таких программ, поскольку практическое трудоустройство участников не входит в число их обязательных целей.

Ряд государств-участников сообщил о реализации (в рамках своих оперативных программ) преимущественно комплексных крупномасштабных инициатив по повышению занятости среди уязвимых групп, в том числе рома. Например, Болгария сообщила о двух таких программах, в рамках которых курсы обучения и переквалификации прошли около 4 500 рома¹⁵⁴. В Венгрии повышение занятости рома включено в число приоритетных задач ряда комплексных оперативных программ, располагающих

151 Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Испания, Латвия, Литва, бывшая югославская Республика Македония, Польша, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Хорватия, Черногория и Чешская Республика.

152 Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Латвия, Литва, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Хорватия и Черногория.

153 Болгария, Венгрия, Словакия и Чешская Республика.

154 Программой «Возьми свою жизнь в свои руки», которая планировалась примерно для 5 000 длительное время безработных, пассивных и (или) демотивированных лиц, в 2012 г. были охвачены около 391 рома; другая программа, «Новый выбор – развитие и реализация» (на 2009-2014 гг.), с бюджетом в 180 млн левов охватила 7 446 представителей этнических групп, 4 150 из которых отнесли себя к рома.

большими бюджетами¹⁵⁵. В Словакии активные меры по повышению занятости были реализованы в рамках четырех национальных программ, включая программу «Практическая социальная работа в муниципалитетах», которая привела к формированию сети социальных работников и их помощников на местах. На 31 декабря 2012 г. в 238 муниципалитетах она объединяла 288 социальных работников, 330 помощников социальных работников и 14 региональных координаторов; общее число охваченных программой представителей целевых групп составило 45 070 человек¹⁵⁶.

В Румынии рома входят в число целевых групп в четырех приоритетных областях, включая образование и профессиональное обучение, а также активные меры по повышению занятости. Государство-участник сообщило, что помощью в рамках более чем 71 проекта в этих четырех областях воспользовались 40 581 рома. Финансирование проектов обеспечивал ЕСФ, а реализацию – различные субъекты, в том числе государственные структуры (региональные агентства занятости, Национальное агентство по делам рома, Министерство образования, Министерство труда) и более 40 частных субъектов, включая НПО и организации частного сектора. Информация об объемах финансирования приоритетных

направлений не приводится¹⁵⁷. Согласно сведениям, опубликованным на веб-сайте Управляющего органа Европейского социального фонда, за отчетный период Румыния выделила 121,3 млн евро на программы, адресованные непосредственно рома и реализуемые в рамках 43 целевых проектов¹⁵⁸. В Чешской Республике было осуществлено 25 проектов на общую сумму около 5 млн евро по таким приоритетным направлениям, как социальная интеграция, обеспечение равных возможностей и интеграция социально изолированных групп.

Страны, являющиеся старыми членами ЕС, обычно решают проблему занятости рома в рамках интегрированных программ, адресованных иммигрантским общинам. Это происходит главным образом через сеть государственных агентств занятости. В некоторых случаях оказывается поддержка целевым проектам, осуществляемым организациями рома. Например, в Германии Федеральная программа ЕСФ по оказанию помощи на рынке труда лицам с видом на жительство и беженцам профинансировала первый этап оказания помощи (2008-2010), охватив примерно 1 700 рома (около 80% участников). Способность к трудоустройству повысилась у 64% участников программы, а мотивация к активному поиску работы – примерно у 70% участников. На текущем втором этапе финансирования (ноябрь 2010 г. - середина 2014 г.) к концу 2011 г. программой было охвачено в общей сложности 1 250 рома.

Правительство Испании сообщило о росте занятости среди мужчин и женщин рома, особенно после реализации Оперативной программы по борьбе с дискриминацией (Acceder Programme), организованной Европейским социальным фондом¹⁵⁹. Согласно полученной информации, около 67% из более чем 64 000 участников программы составили рома, и они же составили около 70% из 43 000 человек, получивших работу по ее итогам.

Ряд менее крупных стран осуществляет достаточно скромные проекты в этой области. Например, в Албании рома могут пройти бесплатное профессиональное обучение в рамках государственной программы, и этой возможностью ежегодно пользуются около 150 человек. В Черногории в программе

155 Например: ТАМОР 1.1.2 – программа «Повышение занятости уязвимых лиц (децентрализованные программы для смежных районов)» с бюджетом в 106 млрд форинтов; ТАМОР 1.1.4 – «Программа на рынке труда по обеспечению занятости для уязвимых лиц в Центральной Венгрии». Эти программы не предусматривают отдельного учета бенефициаров из числа рома, однако, как сообщается, агентства занятости обращают особое внимание на безработных рома и отслеживают число таких лиц, участвующих в программе. ТАМОР 1.4.1 – «Программа поддержки рынка труда общин», учитывающая рома в качестве горизонтального показателя; ТАМОР 1.4.3 – «Поддержка инновационных экспериментальных программ занятости» с общим бюджетом 4,7 млрд форинтов. Что касается ТАМОР 2.1.6 (программа «Я снова учусь»), то Национальное бюро занятости осуществляет данный проект совместно с местными органами управления и планирует охватить 3 000 рома среди 37 000 бенефициаров; бюджет этой программы составляет 20 млрд форинтов.

156 Среди других проектов можно отметить следующие: «Образование и подготовка к участию в рынке труда», в рамках которого в 2012 г. курсы обучения прошли 676 лиц, ищущих работу (в том числе 44 рома); «Повышение занятости и способности к трудоустройству претендентов на работу из числа уязвимых лиц» – планируется, что этот проект выведет на рынок труда 1 500 граждан из маргинализированных общин рома. В 2012 г. 460 лиц, ищущих работу (включая 166 рома), приняли участие в проекте «Общинные центры – системная организация, поддержка и развитие деятельности» с бюджетом 17 970 000 евро.

157 Ответы Румынии; указ. соч., сноска 46.

158 Beneficiaries List [Список лиц, получивших помощь], Romanian Managing Authority of the European Social Funds. URL: <http://www.fseromania.ro/index.php/implementeaza/lista-beneficiari>.

159 Программу ACCEDER осуществляет фонд Fondacion Secretariato Gitano (<http://www.gitanos.org>).

активной политики в сфере занятости ежегодно принимают участие от 50 до 100 безработных рома и «египтян»; они являются участниками прежде всего программ образования и профессионального обучения, программ общественных работ (как на общегосударственном, так и на местном уровне) и сезонных работ. В Словении в 2010 г. в программах активного поиска занятости участвовали 1 100 безработных рома, в 2011 г. – 1 315 рома, и примерно столько же – в 2012 г. Помимо этого, рома, как уязвимая группа, имеют в некоторых государствах-участниках предпочтительное право на участие в активных программах в области занятости, и поэтому им не нужно, в отличие от других лиц, подтверждать установленный минимальный срок пребывания без работы (от 6 до 24 месяцев)¹⁶⁰. В Сербии в 2012 г. мерами по активному трудоустройству были охвачены 15 447 рома, включая 6 680 женщин¹⁶¹.

Ряд государств-участников, особенно в регионе Западных Балкан, представил дополнительные данные о количестве безработных рома и о лицах, получивших помощь в рамках различных программ и проектов, а также о числе рома, нашедших работу. Например, Национальная служба занятости Сербии в 2010 г. объявила специальный государственный тендер на распределение субсидий для представителей рома в целях поддержки их самозанятости, а также для предприятий, нанимающим рома на работу. На 31 октября 2010 г. 117 рома (включая 38 женщин) получили субсидии на индивидуальное предпринимательство, а 66 рома, включая 30 женщин, работали на предприятиях, получивших субсидии за предоставление работы этим лицам. В 2012 г. в Албании 16 рома и «египтян» получили работу на государственных или частных предприятиях или в качестве владельцев собственных предприятий. В Боснии и Герцеговине во время выполнения Плана действий в 2009-2010 гг. затраты на финансирование составили около 766 000 евро, а работу получили 212 рома, зарегистрированные на биржах труда.

160 Помимо этого, финансируется ряд проектов, руководство которыми осуществляют рома. В их числе – проект «Гармония природы и общества», проект «Romano kher – дом рома» и проект «Romani kafenava – ресторан рома».

161 Как указано в ответах Сербии на вопросы анкеты БДИПЧ, в рамках совместной программы «Поддержка национальных мер по содействию занятости молодежи и управлению миграцией», в которой участвуют 4 агентства ООН, был создан Фонд занятости молодежи; из 2 716 лиц, получивших помощь через этот фонд, 396 были рома (программа реализуется в 52 муниципалитетах); см. ответы Сербии, указ. соч., сноска 111.

Некоторые государства-участники организуют общественные работы специально для рома, с тем чтобы обеспечить им доход и исключить их из списков безработных¹⁶². В Венгрии программа общественных работ, в которой участвуют рома, является самой крупной. В рамках этой программы рома занимаются уборкой поездов или прополкой полей, работают на прибрежных курортах и в лесах. Краткосрочные общественные работы, как правило, организуются по инициативе общин, и большинство рома участвуют в них в качестве неквалифицированных рабочих. По данным венгерских служб занятости, в национальных и местных программах общественных работ приняли участие, соответственно, более 6 700 и 72 500 рома, ранее не имевших работы.

Помимо этого, Венгрия продолжает реализацию своей не имеющей аналогов Социальной земельной программы, в которой особая роль отводится самоуправлениям меньшинства рома, поскольку они должны быть включены в эту программу в качестве партнеров по консорциуму. Бюджет программы на 2008, 2009 и 2010 гг. составил, соответственно, около 952 000, 450 000 и 460 000 евро. Программа обеспечивает занятость 1 401 человека; половину целевой группы составляют семьи рома¹⁶³.

Государственные программы по стимулированию официального индивидуального предпринимательства при помощи создания социальных предприятий являются редкими (о них сообщили только Венгрия, Румыния, Словакия и Словения) и пока находятся на стадии «пилотных проектов». Румыния сообщила о реализации ряда проектов социального предпринимательства в рамках Оперативных программ по развитию человеческих ресурсов. Один из таких проектов осуществляется Программой развития ООН совместно с НПО «Гражданский альянс рома» и правительственным Департаментом по вопросам межэтнических отношений и направлен на создание трех социальных предприятий под управлением рома, а также на организацию в общинах

162 Черногория сообщила, что общественные работы являются в стране одной из наиболее успешных постоянных мер активной политики в области занятости. Еще одной мерой такой политики являются программы сезонной занятости, способствующие смягчению последствий открытой безработицы. За последние два года в сезонных работах участвовало более 150 рома.

163 Участвующие в программе семьи получили почти 17 000 голов мелкого домашнего скота, и это должно повысить уровень жизни 2 657 семей.

рома обучения по вопросам основных теоретических концепций социального предпринимательства и роли государственных органов в развитии модели социальной экономики для общин рома.

В Венгрии Министерство национальной экономики выдает инвестиционные гранты на развитие потенциала малых предприятий в области трудового найма, то есть на создание новых рабочих мест. Такие гранты в 2010 г. получили 29 предприятий числа рома, а в 2011 г. – 95. В 2012 г. общее число таких предприятий составило 585. Полученные ими инвестиционные гранты (24,5 млн евро) были направлены на создание 4 012 новых рабочих мест и на обеспечение работой 3 292 ранее безработных лиц (включая 401 рома) в течение не менее двух лет.

Реестр социальных предприятий Словакии включает 91 социальное предприятие со статусом акционерного общества. Большинство социальных предприятий, созданных муниципальными органами самоуправления, также предоставляют рабочие места представителям маргинализированных общин рома.

Программа активных мер в области занятости в бывшей югославской Республике Македония, предусмотренная на 2011 г., включала две инициативы, адресованные рома, – в области обучения и в области индивидуального предпринимательства. В ходе подготовки оперативного плана на 2012 г. рома вошли в качестве целевой группы во все направления данной программы. В рамках направления индивидуального предпринимательства в 2012 г. гранты были выделены 14 рома. Свидетельства об окончании программы «Учимся действовать в ответ на потребности» получили 16 рома. В рамках программы «Индивидуальное предпринимательство с кредитованием» были заключены контракты с 7 рома. В результате реализации программы «Субсидии на трудоустройство» на работу устроился 31 рома. И, наконец, 64 рома участвовали в программе «Учимся открывать собственный бизнес».

Словения реализует программы по разработке проектов социального предпринимательства в интересах групп меньшинств, включая рома. Проекты касаются работы в сфере продаж товаров и услуг. Правительство страны сообщило, что программа нацелена на разработку новых (или развитие существующих) видов рыночной деятельности, на обучение лиц из числа уязвимых групп и создание новых рабочих мест. Девять из финансируемых проектов включали рома в числе других целевых групп.

Приоритетные направления и рекомендации

Многие государства-участники адресуют программы поддержки занятости уязвимым или маргинализированным группам в целом. Однако услуги в рамках таких программ следует формировать с учетом ситуации в общинах рома, многие представители которых имеют низкий уровень образования и квалификации и подвергаются дискриминации на рынке труда.

Позитивные меры в области занятости – например, поддержка трудоустройства рома в качестве посредников по вопросам здоровья, образования и занятости на местном уровне, а также в качестве консультантов при муниципальных органах власти – могут одновременно решать и другую задачу: помогать в преодолении негативных представлений о рома, приводящих к дискриминации рома на рынке труда.

Государствам-членам ЕС следует воспользоваться возможностями, которые предусматривает Рамочный документ ЕС в отношении национальных стратегий по интеграции рома, с тем чтобы активизировать меры по расширению программ социальной интеграции рома, направленных на обеспечение их занятости и получение ими трудового дохода¹⁶⁴.

6. Улучшение доступа к образованию

Нерешенные проблемы и новые тенденции

С точки зрения политики, международные организации и национальные правительства уделяют сфере образования рома больше внимания, чем другим проблемам, и тот факт, что многие государства включают образование в число приоритетных

¹⁶⁴ ОБСЕ изучила этот вопрос в ходе встречи за круглым столом в сентябре 2012 г., посвященной способам преодоления существующих препятствий на пути интеграции женщин из числа мигрантов, меньшинств, рома и синти как в жизнь своих общин, так и в жизнь общества в целом. Результаты были озвучены перед государствами-участниками ОБСЕ 27 сентября на заседаниях Специального дня рома и синти на Совещании по вопросам рассмотрения выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению, см.: Assisting integration of women from migrant, minority and Roma and Sinti communities in focus at OSCE conference [Содействие интеграции женщин из числа мигрантов, меньшинств, рома и синти в центре внимания конференции ОБСЕ], 2012, <http://www.osce.org/gender/93515>.

направлений политики по улучшению положения рома и синти, можно квалифицировать как *заметный прогресс*.

В то же время не изжит ряд важнейших проблем. В частности, это касается сегрегации детей рома по месту жительства и в рамках «специального» обучения, что приводит к образованию чисто «цыганских» школ. Ряд государств-участников (например, Болгария) продолжают поддерживать интегрированное обучение¹⁶⁵ даже в условиях сегрегации по месту проживания, де-факто способствующей сегрегации в сфере образования. Другие государства пытаются решить эту проблему в сфере образования, принимая специальные нормативные документы (Румыния) или включая десегрегацию образования в число основных принципов своей рамочной

«Политика в области образования должна быть нацелена на интеграцию рома и синти в общую систему образования путем предоставления полного и равного доступа к нему на всех уровнях при сохранении внимания к культурной специфике».

— *План действий ОБСЕ, глава V*

стратегии в отношении рома (Словакия).

О важности этой проблемы говорит и тот факт, что за отчетный период ЕСПЧ принял ряд новых решений по вопросу о дискриминации детей рома в системе образования. Руководствуясь первым таким решением, принятым в 2007 г. по делу «D.H. и другие против Чешской Республики» [D.H. and Others v. The Czech Republic]¹⁶⁶, ЕСПЧ за отчетный период вынес решения в четырех разных делах о дискриминации рома в системе образования: Sampanis and Others v. Greece [Сампанис и другие против Греции]

165 Towards Roma Inclusion: A Review of Roma Education Initiatives in Central and South-Eastern Europe [На пути к интеграции рома: анализ инициатив в области образования рома в Центральной и Юго-Восточной Европе], UNICEF, 2010, http://www.unicef.org/ceecis/ROMA_PAPER_FINAL_LAST.pdf; см. также: Guy, Will, André Liebich and Elena Marushiakova. Improving the Tools for the Social Inclusion and Non-discrimination of Roma in the EU [Совершенствование средств социальной интеграции и преодоления дискриминации рома в ЕС]. Luxembourg, Publications Office of the European Union (European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities).

166 В своем решении 2007 г. ЕСПЧ потребовал от правительства Чешской Республики принятия общих мер с тем, чтобы «положить конец нарушениям, выявленным Судом, и в максимально возможной степени компенсировать их последствия».

(2008)¹⁶⁷, Oršuš and Others v. Croatia [Оршуш и другие против Хорватии] (2010)¹⁶⁸, Horváth and Kiss v. Hungary [Хорват и Кисс против Венгрии] (2013)¹⁶⁹, Sampanis and Others v. Greece (2012) [Сампанис и другие против Греции, 2012]¹⁷⁰ и Lavidá and Others v. Greece [Лавида и другие против Греции] (2013)¹⁷¹.

В деле «Сампанис и другие против Греции» [Sampanis and Others v. Greece] ЕСПЧ нашел нарушение статьи 14, а также статьи 2 Протокола № 1 Европейской конвенции по правам человека в связи с тем, что власти Греции не смогли обеспечить обучение в школе детям заявителей, а затем, по причине их цыганского происхождения, определили этих детей в «специальный» класс, расположенный в пристройке к зданию школы.

В решении по делу «Оршуш и другие против Хорватии» [Oršuš and Others v Croatia], принятом в марте 2010 г., ЕСПЧ нашел нарушение тех же статей Конвенции (статья 14 и статья 2 Протокола № 1), а также статей 6 и 1 (право на справедливое судебное разбирательство в разумный срок). Суд нашел необоснованным происходившее время от времени помещение заявителей в особые классы начальной школы «только для детей рома» (сегрегация детей рома в отдельные классы объяснялась недостаточным знанием ими языка). По мнению Суда, на тот момент, о котором идет речь, не были приняты надлежащие меры, которые бы в достаточной степени учитывали особые потребности заявителей как представителей социально незащищенного и уязвимо меньшинства.

Решение ЕСПЧ о дискриминации детей рома с точки зрения доступа к образованию в деле «Хорват и Кисс против Венгрии» [Horváth and Kiss v. Hungary] (январь 2013 г.) было принято по жалобе двух

167 Sampanis and Others v. Greece [Сампанис и другие против Греции], 2008, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-2378798-2552166>.

168 Oršuš and Others v. Croatia [Оршуш и другие против Хорватии], 2010, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-97689>.

169 Horváth and Kiss v. Hungary [Хорват и Кисс против Венгрии], 2013, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-116124>.

170 Sampanis and Others v. Greece [Сампанис и другие против Греции], 2012, <http://hudoc.echr.coe.int/webservices/content/pdf/003-4192106-4967450>.

171 Lavidá and Others v. Greece [Лавида и другие против Греции], 2013, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-4378378-5255719>.

молодых мужчин рома, которых на основании их этнической принадлежности противозаконно поместили в школу для умственно отсталых. Суд нашел здесь нарушение тех же статей, что и в предыдущих делах. ЕСПЧ подчеркнул, что в Венгрии уже давно существует противозаконная практика помещения детей рома в «специальные» школы, а также отметил, что в результате такой практики заявители были изолированы и получили недостаточное образование, затрудняющее их социальную интеграцию. Суд заключил, что «позитивные обязательства, возлагаемые на государство с давней историей дискриминации в отношении детей из числа этнических меньшинств», требуют от Венгрии «принятия необходимых мер и гарантий против постановки ошибочных диагнозов».

В своем самом недавнем (май 2013 г.) решении на эту тему – по делу «Лавида и другие против Греции» [Lavida and Others v. Greece]¹⁷² – ЕСПЧ в третий раз пришел к заключению о дискриминации учеников из числа рома в школах Греции. Суд снова выявил нарушение статьи 14 и статьи 2 Протокола № 1. Дело касалось 23 школьников рома из города Софадед в Фессалии, центральной области страны. Заявители жаловались на то, что их детей поместили в начальную школу, специально выделенную для детей рома, что лишило их возможности получить надлежащее образование. Суд отметил, что начальную школу № 4 в г. Софадед посещают исключительно дети рома и что дети из остальных семей, проживающих в том же районе, в данную школу не ходят. ЕСПЧ нашел, что эта ситуация, а также отказ государственных органов от принятия мер против сегрегации подразумевают дискриминацию и составляют нарушение права на образование.

Многие дети рома все еще сталкиваются с такими явлениями, как сегрегация и необоснованное помещение в «специальные» школы и классы. По имеющимся данным, эта ситуация имеет место в ряде государств-участников. Например, в Польше от 17% до 22% детей рома ставится диагноз, в соответствии с которым они подлежат «специальному» обучению и направляются в соответствующие образовательные заведения¹⁷³. В Чешской Республике постоянно

172 Там же.

173 Презентация в PowerPoint: Jozef Wojas, Kuratorium Oświaty w Krakowie, Delegatura w Nowym Sączu w Centrum Doskonalenia Nauczycieli [Отдел народного образования Кракова, представительство в Центре переподготовки учителей в г. Новы-Сонч], 18 December 2012.

возникают проблемы, связанные с направлением детей рома в специальные школы или классы¹⁷⁴.

Сегрегация в сфере образования бывает также следствием сегрегации по месту жительства. В ряде стран сегрегированное обучение продолжается на практике в результате «бегства белых», когда остальные родители забирают своих детей из школ, в которых учатся дети рома, и переводят их в другое место.

Несмотря на все меры и средства, направляемые на повышение качества образования детей рома, серьезной проблемой остается низкий уровень их успеваемости, за которым стоит целый ряд взаимосвязанных факторов (миграция, социальная изоляция, неудовлетворительное жилье и слабое здоровье).

Различные программы и проекты (например, по развитию системы посредников и помощников в сфере школьного образования), нацеленные на повышение посещаемости школ детьми рома или зачисления их в начальную школу, способствуют *заметному прогрессу* в этом направлении, и многие государства-участники (например, Испания, Сербия и Черногория) сообщают о соответствующих успехах за отчетный период. В то же время, по-прежнему имеют место некоторые *негативные тенденции*. Доля детей рома, успешно оканчивающих начальную школу, является ниже, чем среди большинства населения (за исключением некоторых стран – например, Испании), а число детей рома, продолжающих обучение в средней школе, является еще меньше¹⁷⁵.

С этой точки зрения показателен пример Венгрии. Согласно обследованию домохозяйств, проведенному в 2010 г., 88% детей основного населения в возрасте от трех до пяти лет посещают детские сады или дошкольные учреждения, тогда как для детей рома той же возрастной группы этот показатель составляет

174 Более подробно см.: ODIHR Field Visit Report, Equal Access to Quality Education for Roma Children: Field Assessment Visit to the Czech Republic [Равный доступ к качественному образованию детей рома: рабочий визит для оценки ситуации в Чешскую Республику], 26 October 2012, <http://www.osce.org/odihr/96661>.

175 FRA/UNDP/World Bank/EC Regional Roma Survey, указ. соч., сноска 21; см. также: Roma Education in comparative perspective: Findings from the UNDP/World Bank/EC Roma Survey [Образование рома в сравнительной перспективе: выводы исследования, выполненного ПРООН, Всемирным банком и ЕС], UNDP, 2012, http://issuu.com/undp_in_europe_cis/docs/education_web.

лишь 42%¹⁷⁶. Такая картина особенно типична для неблагополучных поселений рома и районов, где существует заметная нехватка мест в детских садах¹⁷⁷. Согласно обследованию 2010 г., за период с 2004 г. число школ, где большинство учащихся составляют рома, выросло примерно на 34%. В 70% таких школ трудно найти учителя, который может преподавать весь необходимый набор учебных предметов¹⁷⁸. В школах и классах, в которых вследствие сегрегации ученики из числа чрезвычайно бедных семей и рома составляют отдельную группу, уровень образования ниже; количество предметов, которые преподаются учителями со специальным образованием, меньше, а соответствующие учреждения оборудованы хуже, чем другие местные школы и классы. Это лишь увеличивает социальную пропасть между детьми рома и детьми остальных жителей. Доля детей рома также непропорционально высока среди детей с многочисленными отклонениями. По оценкам, примерно половина детей с такими проблемами – это рома, и почти две трети школьников из числа рома имеют многочисленные отклонения. По оценкам 2008 г., лишь 2% молодых рома поступают в высшие учебные заведения, и только 0,5% в итоге получают дипломы о высшем образовании¹⁷⁹.

В недавнем отчете АОП, посвященном рома, приводятся более подробные данные о сохраняющихся тенденциях в области образования для детей рома¹⁸⁰. Например, по выводам отчета, «не менее 10% детей рома в Греции, Румынии, Болгарии, Франции и Италии в возрасте от 7 до 15 лет, как выявило обследование АОП, не посещают школу, то есть еще находятся в дошкольных учреждениях, не поступили на учебу, пропустили учебный год, бросили школу окончательно либо уже работают. Самая высокая доля таких детей – в Греции, где более 35% детей

рома не посещают школу»¹⁸¹. Говоря о таком показателе, как число окончивших высшую ступень любой средней общеобразовательной или профессионально-технической школы, авторы отчета отмечают следующее: «По сообщениям, в пяти из одиннадцати государств-членов ЕС – в Португалии, Греции, Испании, Франции и Румынии – менее одного из каждых десяти рома закончили высшую ступень средней общеобразовательной школы. В Чешской Республике и Польше этот показатель выше, однако и там этого уровня образования достигают менее одного из каждых трех молодых рома»¹⁸².

Изучение фактической картины доступа к системе раннего обучения и поступления детей в соответствующие учреждения показало, что дети рома намного реже получают образование в раннем возрасте, чем остальные дети. При этом срок пребывания детей рома в дошкольных учреждениях в среднем вдвое меньше, чем у других детей. Можно сказать, что лишь небольшая часть рома действительно использует преимущества раннего образования¹⁸³. Продолжающиеся шаги, предпринимаемые в связи с повесткой дня ЕС в области социальной интеграции, укрепляют конкретные инициативы в сфере раннего обучения и развития детей рома¹⁸⁴. Например, Председательство Бельгии в Совете Европы во второй половине 2010 г. обратило особое внимание на вопрос раннего развития детей рома не только ввиду возросшего внимания к проблемам рома со стороны ряда институтов ЕС, но и потому, что основной темой Открытого метода координации и Европейской платформы против бедности и социального отчуждения стала тема борьбы с детской нищетой. В подготовленном затем отчете было подчеркнута наличие «политического окна возможностей для решения проблемы бедности рома через

176 National Social Inclusion Strategy – extreme poverty, child poverty, the Roma (2011-2020) [Национальная стратегия социальной интеграции – крайняя нищета, нищета детей, рома (2011-2020)], Ministry of Public Administration and Justice State Secretariat for Social Inclusion, December 2011, Appendix, p. 14.

177 Там же, с. 34.

178 Effect analysis of integration-centred education policy [Анализ результатов интеграционной политики в области образования]. Gábor Havas and János Zolnay Public Foundation for European Comparative Minority Research, 2010.

179 Open Society Institute. Comparative Data Set on Education [Сборник сопоставительных данных о системе образования], 2008. URL: http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/table_2008_0.pdf.

180 FRA/UNDP/World Bank/EC Regional Roma Survey, указ. соч., сноска 21, p. 13.

181 Там же, с. 14.

182 Там же, с. 15.

183 Mapping of participation of Roma and Sinti children in early education processes with the OSCE region [Данные об участии детей рома и синти в процессах дошкольного образования в регионе ОБСЕ], OSCE/ODIHR, November 2010, p. 6, <http://www.osce.org/odihr/73874>.

184 Dierckx, Danielle and Peter Vermeersch. The social affairs agenda of the Belgian presidency: high ambitions and mixed achievement [Повестка дня Председательства Бельгии в социальной сфере: высокие амбиции и переменный успех], 2011. – In: *Readjusting the Council Presidency: Belgian Leadership in the EU* (eds. Steven Van Hecke and Peter Bursens). Brussels, Academic and Scientific Publishers, p. 153-168.

раннее обучение детей рома»¹⁸⁵. На первом месте среди факторов, препятствующих такому обучению, стоят неблагоприятные экономические условия; далее следуют дискриминация и враждебное отношение в учебной среде, а также ограничительные административные процедуры и нехватка мест в дошкольных учреждениях¹⁸⁶.

Действия государств-участников

В ответ на решения ЕСПЧ о дискриминации детей рома при доступе к образованию некоторые государства-участники принимают меры по реформированию системы образования и поощрению инклюзивного подхода к обучению. При этом существует ряд факторов, замедляющих процесс реализации решений ЕСПЧ и реформирования системы образования.

За отчетный период Чешская Республика предприняла ряд серьезных шагов по выполнению решения ЕСПЧ 2007 г. по делу «D.H. и др. против Чешской Республики» [D.H. and Others v. the Czech Republic]. В марте 2010 г. правительство утвердило Национальный план действий по инклюзивному обучению (NAPIE), одной из приоритетных задач которого является искоренение сегрегации детей рома. Та же задача вошла и в Стратегию борьбы с социальной изоляцией на 2012-2015 гг., принятую в 2011 г. Ряд ранее принятых мер – например, новый закон о школьном образовании, отменивший «специальные» школы и одновременно создавший специализированные начальные школы для детей с «ограниченными возможностями средней или высокой степени» и практические начальные школы для детей с «незначительным отставанием в умственном развитии» (обучение которых должно проходить на основе Рамочной программы обучения детей с незначительным отставанием в умственном развитии), – еще более усложнил систему школьного образования. При этом на практике никаких особых реформ или перемен в системе народного образования не произошло. Многие школы и учителя «специальных» школ не согласны с такими реформами или оспаривают

их; не пользуются эти меры и особой общественной поддержкой¹⁸⁷.

По итогам решений ЕСПЧ по делам «Сампанис и другие против Греции» [Sampanis and Others v Greece] и «Лавида и другие против Греции» [Lavida and Others v. Greece] правительство Греции в отчетный период предприняло попытки ликвидировать сегрегированные школы посредством реализации национальной программы «Образование детей рома», а также программы «Приоритетные направления в образовании» (ZEP), которая начала осуществляться в целях борьбы с сегрегацией в 2010 г. Министерством образования с использованием дополнительного финансирования ЕС. Эту национальную программу под руководством министерства реализуют университет г. Тессалоники и Афинский университет в 84 муниципалитетах, имеющих значительное население рома. Программа ZEP осуществляется в географических регионах с низкими показателями интеграции в начальных школах. Ее цель – обеспечить интеграцию школьников на равноправной основе и, насколько это возможно, устранить социальные и экономические препятствия на пути развития учеников. Несмотря на это, в 2012 г. ЕСПЧ еще раз рассмотрел дело Сампаниса и отметил, что Греция все еще не учитывает особые потребности детей рома как представителей уязвимой группы населения. Суд заключил, что работа (в 2008-2010 гг.) начальной школы № 12 в г. Аспропиргос, где обучались исключительно дети рома, является актом дискриминации в отношении заявителей.

Хорватия принимает меры по выполнению решения ЕСПЧ по делу «Оршущ и другие против Хорватии» [Oršuš and Others v. Croatia]. Начиная с 2010/2011 учебного года, собираются данные о количестве детей рома, которым была предложена специальная помощь в изучении хорватского языка в соответствии со статьей 43 Закона о начальном и среднем образовании. В указанном учебном году такая помощь была предложена в девяти странах 555 из 4 723 детей рома, зачисленных в начальные школы. На начало 2011/2012 учебного года специальную помощь в изучении хорватского языка получали 568 из 4 915 детей рома, учившихся в начальных школах.

Хорватия обеспечивает зачисление в начальную школу детей из национального меньшинства рома в целях ликвидации разрыва между их

185 UNICEF, the OSCE and the Belgian Federal Planning Service for Social Integration. Early Childhood Development and the Inclusion of Roma Families [Раннее развитие детей и интеграция семей рома], discussion paper prepared on behalf of the Belgian Presidency of the Council of the European Union, 2011, p. 5.

186 Там же, с. 7.

187 ODIHR Czech Field Visit Report [Отчет БДИПЧ о визите в Чехию], указ. соч., сноска 174.

социально-экономическим положением и возможностями их успешной интеграции в систему обязательного начального образования. Если по каким-либо причинам отсутствуют возможности для зачисления этих детей в интегрированное дошкольное учреждение, программа дошкольного обучения предоставляется другим способом – часто в стенах начальной школы¹⁸⁸.

Девять государств-участников назвали сферу образования в числе направлений, по которым были зафиксированы некоторые позитивные достижения¹⁸⁹. Большинство государств-участников (31 из 40 респондентов) указали в своих ответах одну или более категорий в сфере образования, ситуация с которыми улучшилась: это комплексные программы образования, рассчитанные, в том числе, и на детей рома (например, программы для детей из числа иммигрантов или уязвимых групп); целевые программы и проекты в области образования для детей рома; программы дошкольного обучения для детей рома, а также некоторые данные о результатах или бенефициарах этих программ и проектов и об их бюджетах. Норвегия сообщила о проектах, адресованных тем детям рома, которые прекращают ходить в школу.

Все более очевидной становится необходимость программ раннего образования – особенно для детей из уязвимых общин, в том числе для детей рома и синти. Многие государства-участники (всего 21) сообщили в ответах на вопросы анкеты БДИПЧ о выполнении программ и проектов, направленных на более широкий охват детей рома дошкольным образованием. Такие проекты разрабатываются либо как комплексные, рассчитанные на детей из всех уязвимых групп, либо как целевые – предназначенные исключительно для детей рома. Некоторые государства предоставили также данные о числе детей, участвующих в программах, и о бюджетах этих программ. Большую часть таких программ и проектов реализуют, при дополнительном финансировании со стороны ЕС, муниципалитеты, организации гражданского общества рома и большинства населения, а также другие учреждения (например,

университеты) в сотрудничестве с министерствами образования¹⁹⁰.

Похоже, что в отчетный период государства-участники стремились в большей степени использовать примеры хорошей практики в области поощрения интеграции рома и синти в системе дошкольного образования. Использовались такие подходы, как выделение детям рома (или детям из семей с низким доходом) бесплатных мест в дошкольных учреждениях; привлечение посредников или помощников в области обучения из числа рома в качестве эффективного связующего звена между общинами рома и дошкольными учреждениями; упрощение административных процедур зачисления в дошкольные учреждения всех детей, включая детей рома¹⁹¹.

Например, в Словакии в целях увеличения общего числа детей из социально уязвимых групп, посещающих детские сады в год перед поступлением в систему обязательного школьного образования, закон освобождает родителей, чьи дети посещают подготовительные группы детских садов, от оплаты административных расходов, если родители предъявляют руководителю детского сада справку о том, что они являются получателями материальных пособий для нуждающихся или иных смежных социальных выплат¹⁹². Аналогичным образом, в Болгарии дети рома тоже стали участниками проекта по социальной интеграции детей в возрасте до 7 лет¹⁹³.

В Румынии дети рома стали участниками Национальных программ по реформированию дошкольного образования¹⁹⁴, которые финансируются Всемирным банком и Европейским банком реконструкции и развития. Эти программы предусматривали пи-

190 Из всех детей рома в возрасте от 3 до 6 лет дошкольные учреждения посещают: в Болгарии – 45%, в Румынии – 37%, в Чешской Республике – 32%, в Словакии – 28%. В Венгрии, где посещение дошкольных учреждений обязательно, и где бедные семьи получают не только деньги на карманные расходы и школьные обеды, но и субсидии в случае регулярного посещения детьми дошкольных учреждений, дела обстоят значительно лучше: 76% детей рома посещают детские сады. Более подробно см.: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/EXTROMA/0,,contentMDK:23208275~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:615987,00.html>.

191 Там же, с. 7.

192 Ответы Словакии, указ. соч., сноска 73.

193 Финансирование проекта осуществлялось при помощи кредита Европейского банка реконструкции и развития в размере 40 млн евро; ответы Болгарии, указ. соч., сноска 104.

194 Ответы Румынии, указ. соч., сноска 46, с. 36; Всемирный банк предоставляет 7,5 млн долларов, Европейский банк реконструкции и развития - 105 млн евро.

188 Ответы Хорватии, указ. соч., сноска 56.

189 Венгрия, Греция, Испания, Латвия, Польша, Сербия, Словения, Черногория и Чешская Республика.

лотное осуществление и поддержку мер национальной Стратегии развития дошкольного образования, охватывающей всех детей в возрасте 7 лет и моложе, в том числе детей из этнических меньшинств. Одна из программ под названием «Все в детский сад, все в первый класс», адресованная детям в возрасте от пяти до восьми лет и имевшая своей целью предупредить их досрочный уход из школы, была реализована в 420 уязвимых общинах; по ее итогам значительная часть детей рома поступила в школы¹⁹⁵. По сообщениям, в Венгрии создание и деятельность детских центров «Уверенное начало» для детей и родителей из уязвимых групп способствовало интеграции детей рома, увеличив поступление этих детей в дошкольные учреждения в последний год перед зачислением в начальную школу¹⁹⁶.

Во всех этих примерах весьма непросто сосчитать, сколько именно детей рома участвовало в указанных программах и проектах, так как государства-участники сообщили в своих ответах, что либо сбор данных у них проводится без группировки по этническому признаку, либо в их системах образования отсутствует учет детей по этнической принадлежности¹⁹⁷.

Был также реализован ряд небольших проектов – например, в Албании¹⁹⁸ или в муниципалитетах Вантаа, Варкауус, Турку и Юлеярви в Финляндии¹⁹⁹. Министерство труда и социальной политики бывшей югославской Республики Македония в сотрудничестве с Фондом поддержки образования рома и 18 центрами местного самоуправления уже шесть лет реализует проект «Интеграция детей рома в системе государственного дошкольного образования»²⁰⁰.

Помимо этого, в ответах государств на вопросы анкеты БДИПЧ часто упоминается (или приводится в качестве примера хорошей практики в области улучшения доступа рома к образованию) использование школьных посредников или помощников по вопросам образования из числа рома. Уже в 2006 г. такие подходы использовали 16 государств-участников – в рамках либо государственных программ

(таких примеров было меньше), либо проектов гражданского общества и (или) местных органов власти²⁰¹. В ответах на вопросы анкеты 14 государств-участников²⁰² указали, что в их странах посредники по вопросам школьного образования рома состоят в штате министерства образования или местных администраций, а в восьми государствах-участниках²⁰³ эти должности существуют только в рамках соответствующих проектов гражданского общества, осуществляемых при поддержке государства и (или) спонсоров.

В тех государствах-участниках, в которых должность школьного посредника введена официально, с соответствующей должностной инструкцией и зарплатой, работу такого посредника регулируют специальные законы или распоряжения – например, Закон о воспитании и образовании (Школьный акт) в Словакии. Этот закон не только содержит подробные положения о должности помощника учителя в детских садах, начальных и специальных школах и соответствующие должностные инструкции²⁰⁴, но и вводит определение детей и учеников из социально уязвимых групп²⁰⁵. Также сообщается, что под эгидой Методико-педагогического центра в Прешове Центр образования рома реализует в 200 школах национальный проект под названием «Интеграция маргинализированных общин рома через обучение педагогических кадров»²⁰⁶.

В некоторых государствах-участниках число школьных посредников рома достаточно велико. Например, в школах Румынии в отчетный период ежегодно работало от 420 до 460 таких специалистов. В менее крупных странах их обычно не так много. Например, Сербия в своих ответах указала,

195 Там же (общая сумма финансирования проекта составляет 5 млн евро).

196 Ответы Венгрии, указ. соч., сноска 137.

197 Ответы Болгарии, указ. соч., сноска 104.

198 Ответы Албании, указ. соч., сноска 72.

199 Ответы Финляндии, указ. соч., сноска 103.

200 Ответы Постоянной миссии бывшей югославской Республики Македония в международных организациях в Вене на вопросы анкеты БДИПЧ; получены 19 марта 2013 г.

201 The situation of Roma School Mediators and Assistants in Europe [Положение школьных посредников и помощников рома в Европе]. Council of Europe, 2006. URL: http://www.coe.int/t/dg4/education/roma/Source/Mediators_Analyse_EN.pdf.

202 Болгария, Венгрия, Испания, Латвия, Польша, Португалия, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Франция, Хорватия и Чешская Республика.

203 Австрия, Бельгия (в Валлонии), Босния и Герцеговина, Греция, Италия, бывшая югославская Республика Македония, Молдова и Швеция.

204 Там же, особенно п. 14 статьи 28, п. 6 статьи 30, п. 9 статьи 95 и п. 5 статьи 99.

205 Ответы Словакии, указ. соч., сноска 73; это в значительной степени способствовало улучшению положения детей из социально уязвимых семей, в числе которых много детей из маргинализированных общин рома.

206 Там же. Реализация проекта рассчитана на 40 месяцев, с октября 2011 г. по январь 2015 г.

что в ее дошкольных учреждениях и начальной школе в качестве постоянных сотрудников работают 178 помощников из числа рома (их услуги оплачиваются из государственного бюджета). К этой практике прибегают даже правительства стран, в которых население рома не столь многочисленно: например, число школьных помощников, которым дает работу Министерство образования Польши, составляет около 100. В Словении введение должности школьного помощника рома стало результатом проекта 2008-2011 гг. под названием «Успешная интеграция рома в системе образования», который в 2010 г. удостоился специального упоминания на конкурсе RegioStars Awards, финансируемом Европейской комиссией²⁰⁷. Впоследствии в Словении было принято правило, по которому любая школа, насчитывающая более 45 учеников рома, может иметь в своем штате двух школьных помощников рома.

Во Франции в 2011 г. было подготовлено 27 посредников рома, а в 2012 году – 30 таких специалистов; они были приняты на работу местными администрациями и помогали решать вопросы образования, здравоохранения и жилья в маргинализованных общинах. Помимо этого, Франция сообщила, что в 2011 и 2012 гг. она оказывала финансовую поддержку программе ROMED, проводимой Советом Европы²⁰⁸. Городские власти Милана (Италия) реализовали ряд проектов по подготовке к школе детей рома, синти и странствующих лиц (каминанти) с помощью посредников, работающих как в классах, так и в общинах. По сообщениям, похожая практика с использованием посредников помогла повысить качество образования школьников рома, синти и каминанти в муниципалитете Рима²⁰⁹. В Португалии в числе факторов, обеспечивших рост уровня образования рома в 2008-2012 гг., называют деятельность школьных посредников, межкультурный подход к образованию и меры по поддержке культуры рома²¹⁰. Сербия сообщила, что с помощью финансирования Всемирного банка (2 млн евро) она предоставила гранты муниципалитетам на поддержку школ,

развивающих инклюзивный подход к образованию. Всего было выделено 56 таких грантов различным муниципалитетам (по 35 000 евро каждому)²¹¹.

Можно сказать, что цели различных форм посредничества, связанных с детьми рома, которые уже достигли какого-то уровня формального образования, заключаются в том, чтобы предупредить их отсеивание из системы раннего образования, повысить посещаемость учебных заведений детьми рома и содействовать интеграции рома в рамках учебного процесса, а также предложить им впоследствии рабочие места. В отчетах большинства государств-участников сообщается об увеличении доли детей рома в начальной школе. Однако достаточно редко проводится анализ эффективности и результатов этой практики с точки зрения успеваемости рома и увеличения доли рома, действительно продолжающих учебу. Например, достижения Сербии в этом направлении одно независимое исследование охарактеризовало как «скромные»²¹².

За отчетный период также получили широкое распространение программы стипендий и, в меньшей степени, меры позитивной дискриминации – например, выделение университетами квот для студентов рома. Четырнадцать государств-участников²¹³ сообщили о программах стипендий, адресованных конкретно студентам рома или же студентам рома в числе других целевых групп. Такие стипендии предусмотрены и в Косово.

В Венгрии учащиеся из числа рома могли участвовать в нескольких программах, предоставляющих такую поддержку (до 2010 г. эти программы находились в ведении Фонда общин для венгерских рома, а сейчас ими занимается Государственный фонд национальных и этнических меньшинств Венгрии). Программа стипендий Masika, учрежденная в 2000 г., предоставляет стипендии рома, обучающимся в средней и высшей школе. Программа Útravaló («На пути») была начата в 2005 г.; она включает в себя подпрограммы «На пути в среднюю школу», «На пути к выпуску» и «На пути к профессии» и предоставляет

207 Ответы Постоянного представительства Республики Словения в ООН, ОБСЕ и других международных организациях в Вене на вопросы анкеты БДИПЧ; получены 25 февраля 2013 г., с. 30; стоимость контракта составила 1 593 100 евро.

208 Ответы Франции, указ. соч., сноска 114, с. 5.

209 Ответы Постоянной миссии Италии при ОБСЕ на вопросы анкеты БДИПЧ; получены 26 февраля 2013 г., с. 31.

210 Ответы Постоянной миссии Португалии в ОБСЕ на вопросы анкеты БДИПЧ; получены 24 апреля 2013 г., с. 2-3.

211 Ответы Сербии, указ. соч., сноска 111.

212 Battaglia, Marianna and Lara Lebedinski. Equal access to education: An Evaluation of the Roma Teaching Assistant Programme in Serbia [Равный доступ к образованию: анализ программы «Школьные помощники рома в Сербии»], Vocconi University, November 12, 2012.

213 Албания, Босния и Герцеговина, Венгрия, Греция, Молдова, Польша, Португалия, Румыния, Сербия, Словения, Соединенное Королевство, Хорватия, Черногория и Чешская Республика.

не только стипендии, но и услуги наставничества ученикам 7-8 классов из уязвимых групп, с тем чтобы обеспечить продолжение ими учебы. В 2011 г. программы Útravaló и Масика объединились в одну программу помощи учащимся из уязвимых социальных групп. Для того чтобы обеспечить серьезную поддержку рома, устав объединенной программы предусматривает, что рома должны составлять не менее половины ее участников. В 2012 г. такие стипендии получили около 20 600 учащихся и 11 000 учителей-наставников (на общую сумму около 10 млн евро).

В 2011/2012 учебном году в рамках подпрограмм Útravaló/МАСИКА стипендии получили 11 422 новых учащихся, что на 15% выше показателя 2010/2011 учебного года. Сообщается, что рома составляли 70% всех участников подпрограммы «На пути в среднюю школу». Помимо новичков, финансовую и наставническую помощь продолжали получать 8 782 учащихся, что увеличило общее число учащихся и наставников, охваченных программой в 2010/2011 учебном году, до 20 204 и 10 196 человек соответственно. По последним данным, в 2012/2013 учебном году стипендии получили 17 303 учащихся, в том числе 7 938 новичков. В рамках подпрограммы «На пути к высшему образованию» в 2012 г. стипендии получили 399 студентов, включая 57 рома.

Программа поддержки талантов им. Яноша Араня для учащихся из уязвимых групп была учреждена для оказания помощи детям из беднейших семей Венгрии в целях успешного получения ими полного среднего образования. Отобранные учащиеся проходят подготовительное обучение в течение одного года, и это позволяет им продолжить учебу в средней школе (и в школах-интернатах). Согласно официальной информации, которая содержится в отчетах, эти учебные учреждения очень успешно готовят школьников к поступлению в вузы. Программа начала работать в 2000 г., а одна из ее подпрограмм, направленная на поддержку талантов среди учащихся школ-интернатов из уязвимых групп, была создана в 2004 г. для реализации целей программы им. Яноша Араня в школах-интернатах (7 школ-интернатов и 13 профессионально-технических учебных заведений). В 2011 г. в столице Венгрии и в трех университетских городах (Дебрецен, Ньиредьхаза и Мишкольц) были организованы четыре колледжа под управлением церкви. В 2012 г. еще один колледж (школа-интернат) под управлением церкви был создан в Шегаде, и еще три светских колледжа открылись в 2013 г. в городах

Хайдубесермень, Печ и Эгер²¹⁴. В каждом церковном колледже обучаются от 30 до 40 учеников. По официальной информации, поддержку получают около 100 студентов из числа рома.

В Румынии дети из уязвимых социальных групп получают ежемесячное пособие в размере 180 евро в целях обеспечения их доступа к обучению в средней школе и посещения ими средней школы; они также получают небольшой разовый грант (200 евро) на приобретение компьютера. Помимо этого, Министерство образования финансирует должность инспектора по вопросам обучения рома в инспекции каждого школьного округа. Каждый инспектор сотрудничает с 2-6 методистами по преподаванию истории, языка и традиций рома. Ежегодно во время летних каникул от 50 до 60 преподавателей истории и языка рома проходят интенсивный курс обучения при поддержке ЮНИСЕФ. Помимо этого, финансируется изучение языка рома в дошкольных учреждениях и начальной школе (900 учащихся ежегодно), а также организация курсов истории, культуры и языка рома для 30-32 тыс. учащихся. Финансируется и двуязычное обучение в 22 детских садах.

Некоторые государства-участники – например, Польша и Хорватия – разработали специальные программы стипендий для учащихся рома. В Польше действуют три таких программы: стипендии для особо одаренных учащихся из числа рома, стипендии для рома в целом и стипендии для учащихся старших классов средней школы. В 2008-2012 гг. в рамках соответствующего проекта с финансированием в объеме 0,5 млн евро была предоставлена поддержка 427 учащимся²¹⁵. Министерство науки, образования и спорта Хорватии платит ежемесячные стипендии в размере 68 евро всем рома, обучающимся в старших классах средней школы. Начиная с 2007/08 учебного года, число стипендиатов из числа рома неуклонно росло – от 162 человек (97 юношей,

214 Katalin R. Forray. Special Needs and Alternative Strategies: Roma Education in Hungary [Особые потребности и альтернативные стратегии: образование рома в Венгрии], http://www.academia.edu/1476815/Special_needs; информация, представленная Венгрией после ответов на вопросы БДИПЧ, получена 16 октября 2013 г.

215 В 2012 г. в первой программе стипендий участвовало 80 учащихся рома (выделенная сумма составила 124 500 евро), во второй – 288 учащихся, 66% из которых были девушки (выделенная сумма составила 336 250 евро), в третьей программе – 59 учащихся рома (25 000 евро); ответы Польши, указ. соч., сноска 50.

65 девушек) до 425 человек в 2012 г.²¹⁶ Что касается обучения после окончания средней школы, то Министерство предоставляет стипендии всем рома, подавшим соответствующее заявление, при условии, что они заявят о своей принадлежности к национальному меньшинству рома. Стипендия составляет 133,5 евро в месяц в течение 10 месяцев, или 1 335 евро в год. В 2011/2012 учебном году 29 студентов рома получили такие стипендии (на общую сумму 37 000 евро).

Министерство прав человека и меньшинств Черногории выплачивает стипендии через НПО «Фонд стипендий для рома» в рамках программы поддержки рома, обучающихся в старших классах средней школы и в университетах. За последние 4 года эта программа получила 233 653 евро. В ее рамках старшеклассникам из числа рома платили ежемесячные стипендии в размере 100 евро и разовое пособие в том же размере на приобретение учебников, а студенты получали ежемесячные стипендии в размере 150 евро и разовое пособие (150 евро) на приобретение учебников. Министерство образования Албании в сотрудничестве с ассоциациями гражданского общества рома и частными университетами выделило несколько мест и 16 стипендий для студентов из числа рома в университетах Тираны и Фиери.

Северная Ирландия выделяет школам дополнительное финансирование за обучение детей рома и странствующих лиц. Эти средства поступают из Министерства образования в рамках модели общего финансирования. Согласно правилам этой модели, школы, в которых обучаются дети странствующих лиц, получают дополнительное финансирование из расчета более 1 000 фунтов стерлингов в год на каждого учащегося из числа странствующих лиц. Это дает школам возможность выделять средства на меры по повышению успеваемости и преодолению изоляции детей странствующих лиц. Такая же сумма выделяется школам и на каждого ученика, который не владеет языком обучения в достаточной степени и поэтому не может в полной мере освоить учебную программу. Поскольку дети иммигрантов-рома сталкиваются практически с теми же трудностями в учебе (включая значительные проблемы с английским языком), что и дети странствующих

216 Ответы Хорватии, указ. соч., сноска 56, с. 15-16; в 2012 г. затраты на размещение в общежитиях, дополнительные мероприятия, транспортные расходы учащихся, работу школьной администрации, стипендии и т. д. составили 2 249 343,33 хорватских кун.

лиц, школы также получают дополнительное финансирование из расчета более 2 000 фунтов стерлингов в год на каждого ученика рома²¹⁷.

Помимо этого, в ряде государств учащиеся из числа рома пользуются квотами на места в учебных заведениях. Министерство образования Румынии резервирует для детей рома места в классах с различной специализацией в средних школах (в девятый класс ежегодно принимают от 2 700 до 3 200 рома). Помимо этого, министерство дает квоты студентам-рома во всех университетах страны (в 2010/2011 учебном году было выделено 555 мест в аспирантуре, в 2011/2012 учебном году – 611 мест, а в 2012/2013 году – 564 места).

Сообщается, что в Сербии в 2012/2013 учебном году по результатам мер позитивной дискриминации в вузы поступило 238 рома, а в средние школы – 367 рома. Помимо этого, в рамках одного из проектов ЮНИСЕФ в 19 муниципалитетах была разработана и внедрена схема более поздней регистрации детей с выдачей свидетельств о рождении, и благодаря этому 500 ранее не зарегистрированных детей получили документы и были зачислены в школу²¹⁸.

В Румынии были организованы курсы повторного обучения – например, в рамках программы «Второй шанс» по обучению взрослых. В 2005-2011 гг. эту программу прошли от 5 000 до 7 000 подростков и совершеннолетней молодежи; как сообщается, 60% из них были рома, которые продолжили обучение по этой программе до 2011/2012 учебного года.

Приоритетные направления и рекомендации

Структурная дискриминация молодых рома в сфере образования является одной из самых серьезных проблем: не следует забывать, что образование составляет необходимое условие социальной, экономической и политической интеграции и является наиболее эффективным средством, с помощью которого можно разорвать порочный круг бесправия, в котором оказались многие рома и синти. Несмотря на решения ЕСПЧ и результаты независимых исследований, которые предоставили убедительные (в том числе и с финансовой точки зрения) аргументы в пользу преодоления сегрегации в школах, верх берут иррациональные представления и установки,

217 Ответы Соединенного Королевства, указ. соч., сноска 34; см. также примеры из Италии: община Sant'Egidio, проект «Право на образование, право на будущее».

218 Ответы Сербии, указ. соч., сноска 111, с. 17.

иногда характерные не только для родителей других детей, но и для родителей рома. Это является причиной сохранения существующей ситуации почти во всех государствах-участниках.

При проведении государственных реформ в данной сфере следует руководствоваться решениями ЕСПЧ, которые помогут бороться с сегрегацией детей рома в школе и эффективно предупреждать ситуации, когда детей рома без надлежащих оснований направляют на «специальное» обучение, ничем не отличающееся от сегрегации.

Предпосылками успешной учебы рома являются такие меры, как повышение доступа детей рома к дошкольному образованию и к качественному последующему образованию, обеспечение инклюзивного обучения, организация программ стипендий для продолжающих обучение, а также повышение участия родителей рома в вопросах образования детей. Ряд государств-участников демонстрирует положительные тенденции в этом направлении, и эти тенденции необходимо укреплять.

И государствам, и организациям рома необходимо провести переоценку своих затрат на детское образование. Эти расходы на удивление малы, когда речь идет, например, о стипендиях. Между тем, стипендии могут стать самым непосредственным стимулом (и для детей рома, и для их семей), влияющим на продолжение учебы.

Необходимо принимать срочные меры по преодолению низкой успеваемости детей рома. Успеваемость и достижения детей рома в учебе должны быть в центре внимания их родителей и учителей. Следует организовать программы поддержки и обеспечения посещаемости занятий учащимися из числа рома на всех ступенях обязательного обучения. Такие программы даже могут быть усилены специальными мерами, стимулирующими детей рома и синти к повышению успеваемости и успехам в учебе.

Государства-участники должны включить в число своих приоритетов интеграцию детей рома в общую систему образования, начиная с дошкольных учреждений. Для этого необходимо организовать работу с администраторами, педагогами и родителями, направленную на преодоление предубеждений, которые до сих пор лежат в основе сегрегации, существующей в учебных заведениях.

7. Расширение участия в общественно-политической жизни

Нерешенные проблемы и новые тенденции

Хотя современный уровень участия рома в общественно-политической жизни, а также их представительство в избираемых органах по ряду признаков сопоставимы с показателями предшествующего отчетного периода, в ряде государств-участников произошли *позитивные перемены*: поправки в существующие законы или появившиеся новые законы повысили представительство рома в выборных, особенно муниципальных, органах (Венгрия, Словения и Хорватия). За отчетный период произошло еще одно событие: в ряде государств-участников были созданы легитимные, избранные путем прямого голосования в общинах (например, в Сербии)

«Рома и синти имеют равное право на участие в делах общества. Это включает право избирать и быть избранным, право участвовать в общественных делах и создавать политические партии без какой-либо дискриминации».

— План действий ОБСЕ, глава VI

советы меньшинства рома, которые выступают в роли основных консультативных органов, представляющих интересы рома. В регионе Западных Балкан советы национальных и этнических меньшинств существуют как механизм защиты прав представителей конкретных общин, включая рома, ашкали и «египтян».

Решение Совета ЕС о Рамочном документе в отношении национальных стратегий по интеграции рома (июнь 2011 г.) дало новый импульс деятельности в этой области. ЕС требует, чтобы каждое государство-член создало контактный пункт по вопросам реализации соответствующей стратегии. В результате правительства не только назначили необходимых представителей, но и создали консультационные механизмы или рабочие группы (там, где их не было, – например, в Австрии, Бельгии, Франции и Швеции). В государствах-участниках, где такие механизмы уже действовали длительное время (например, в Испании и Финляндии), их обновили или укрепили.

В то же время, главные политические партии все еще неохотно выдвигают кандидатов рома, несмотря на значительное расширение круга потенциальных

кандидатов из числа рома, образовательный и профессиональный уровень которых достаточен для работы на выборных должностях. За отчетный период ряд кандидатов-рома смогли занять государственные должности на национальном уровне. Что касается влияния этих изменений или той роли, которую данные выбранные представители играют в жизни общин рома, то ситуация представляется противоречивой. Звучит критика, особенно со стороны гражданского общества. По выводам независимых исследований, некоторые выбранные представители не выглядят сторонниками интеграции рома²¹⁹.

В декларации Совещания мэров на высшем уровне по вопросам рома, организованного Советом Европейского конгресса местных и региональных властей в сентябре 2011 г., подчеркивается, что «активное участие и интеграция рома несут серьезную выгоду всем общинам в целом»²²⁰.

В отчетный период БДИПЧ продолжило мониторинг выборов во всем регионе ОБСЕ, уделяя особое внимание вопросам, связанным с участием меньшинств (в том числе рома). В отчетах о наблюдении за выборами обращается внимание на участие рома в парламентских выборах в качестве кандидатов и избирателей; отмечается ряд проблем в этой области, включая случаи прямого давления, угроз (так называемого «управляемого голосования»), покупки голосов, недостаточное образование и неграмотность рома, а также иные трудности и препятствия на пути к участию рома в выборах. Во всем регионе ОБСЕ основной проблемой с точки зрения реализации избирательных прав рома является отсутствие у рома документов о регистрации актов гражданского состояния. Помимо этого, уровень представительства женщин рома и синти по-прежнему непропорционально низок, а их статус с точки зрения равного пользования правами на участие в общественно-политической жизни оставляет желать лучшего.

219 Assessment of Barriers to Roma political participation in Romania [Анализ препятствий на пути участия рома в политической жизни в Румынии]. National Democratic Institute, 2009. URL: [http://www.ndi.org/files/Assessment%20Report%20Final%20\(complete\).pdf](http://www.ndi.org/files/Assessment%20Report%20Final%20(complete).pdf).

220 Summit of Mayors on Roma: Building mutual trust at the grassroots [Совещание мэров на высшем уровне по проблемам рома: строить взаимное доверие на низовом уровне], Final Declaration (Strasbourg, 22 September 2011), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=20110922-final&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>.

Отмечаются также случаи нападений на политиков-рома – например, взрыв бомбы в штаб-квартире политической партии рома в Болгарии, в результате которого погиб один из политических деятелей²²¹.

Действия государств-участников

Подавляющее большинство государств-участников, ответивших на вопросы анкеты БДИПЧ, сообщили, что у них или давно существуют, или недавно созданы консультационные механизмы с участием представителей рома, посредством которых рома участвуют в принятии решений, касающихся их общин. Некоторые страны – например, Испания (Государственный совет народа рома)²²² или Финляндия (Комитет рома)²²³, – продолжают совершенствовать свои существующие механизмы, а другие государства-члены ЕС (например, Австрия²²⁴, Бельгия²²⁵, Италия²²⁶ и Швеция²²⁷), формируют новые. В ряде государств (в Сербии, Словении, Хорватии

221 Bulgaria: Man dies as result of bombing of Euroroma office [Болгария: один погибший в результате взрыва бомбы в офисе Euroroma], Sandanski, Bulgaria, 1 August 2012, ROMEA, <http://www.romea.cz/en/news/world/bulgaria-man-dies-as-result-of-bombing-of-euroroma-office>.

222 State Council of the Roma People (Consejo Estatal del Pueblo Gitano) [Государственный совет народа рома] – ответы Постоянной миссии Испании при ОБСЕ на вопросы анкеты БДИПЧ, получены 26 февраля 2013 г.

223 Национальная политика Финляндии в отношении рома, принятая в 2009 г., включает план действий по разработке национальных и региональных процедур, направленных на учет интересов рома; ответы Финляндии, указ. соч., сноска 103.

224 Национальный контактный пункт, действующий при ведомстве Федерального канцлера, создал платформу для структурированного диалога (Dialogplattform) между федеральными институтами и гражданским обществом (ответы ведомства Федерального канцлера Австрии на вопросы анкеты БДИПЧ, получены 5 июня 2013 г.).

225 Бельгия планирует создать Совет рома и странствующих лиц (ответы Постоянного представительства Бельгии в ОБСЕ на вопросы анкеты БДИПЧ, получены 6 марта 2013 г.).

226 В Италии функции национального контактного пункта по вопросам стратегии в отношении рома доверены Национальному бюро по борьбе с расовой дискриминацией (UNAR); организации рома участвуют в работе четырех круглых столов по техническим вопросам или в рабочих группах по реализации стратегии (ответ Италии, указ. соч., сноска 210).

227 Швеция планирует передать координацию и мониторинг выполнения стратегии государственной структуре; в настоящее время мониторинг пилотной программы осуществляет административный совет одного из округов Стокгольма при участии представителей рома (ответы Отдела по вопросам дискриминации Министерства занятости Швеции, получены 28 июня 2013 г.).

и Черногории) этот процесс подкреплен законодательными мерами.

В Сербии основным органом, обеспечивающим участие рома в политической жизни, является Национальный совет рома, имеющий статус консультативного органа при государственных учреждениях страны. С 2010 г. в его состав входят 35 членов, избираемых прямым голосованием. По информации правительства Сербии, в 2010 г. за кандидатов в Национальный совет рома проголосовало 30 811 зарегистрированных избирателей-рома.

В 2011 г. парламент Венгрии принял закон о выборах депутатов, определяющий условия участия рома в парламентских выборах, намеченных на 2014 г. Закон предусматривает преференциальную квоту для прохождения кандидатов-рома в Национальную ассамблею: они должны набрать лишь четверть от числа голосов, обязательного для других кандидатов. За отчетный период роль Самоуправления меньшинства рома на национальном уровне в Венгрии укрепилась (после подписания соглашения о партнерстве с центральным правительством).

Как указывалось в предыдущем разделе, к числу положительных явлений следует отнести принятие в ряде государств-участников (в Венгрии, Словении и Хорватии) законодательных положений, предусматривающих участие рома в работе политических органов.

Закон о правах национальных меньшинств Хорватии гарантирует национальному меньшинству рома, наряду с 11 другими меньшинствами²²⁸, право иметь своих представителей в парламенте страны. В ходе парламентских выборов в декабре 2011 г. новый представитель рома был избран в парламент в качестве солидарного представителя всех меньшинств. Помимо этого, Закон о конституционных правах национальных меньшинств предусматривает, что представители национальных меньшинств в городах и муниципалитетах, где соответствующие меньшинства составляют от 5% до 15% населения, имеют право на пропорциональное представительство в местных органах управления; этот закон распространяется и на их представительство на национальном уровне, если соответствующее меньшинство

228 Статья 17(5) Закона о выборах в Парламент Хорватии предусматривает, что представители австрийского, болгарского, немецкого, польского, цыганского, румынского, русинского, русского, турецкого, украинского, валахского и еврейского национальных меньшинств имеют право совместно избрать одного члена в Парламент Хорватии.

составляет более 5% населения страны. В 2009 г. в местные органы представительной власти были избраны 4 рома, тогда как в местных органах исполнительной власти рома не было. По итогам местных выборов в органы законодательной и исполнительной власти в мае 2013 г. 12 рома стали депутатами, 2 рома были избраны в органы исполнительной власти (заместителями мэров) и 1 рома стал депутатом регионального представительного органа²²⁹.

В соответствии с Законом о местных выборах в Словении (регулирует выборы в муниципальные советы, выборы мэров и выборы в муниципальные управления, в деревенские или квартальные муниципальные советы), представители рома имеют право участвовать в выборах и быть избранными в муниципальные советы. Этот закон, заменивший предыдущий закон о местном самоуправлении, содержит новые положения, основанные на конституционном обязательстве поддерживать право общины рома на представительство в муниципальных советах. Эти поправки определяют компетенции национального органа власти по проведению выборов представителя общины рома в муниципальный орган в том случае, если местная администрация не сумеет обеспечить избрание советника из числа рома.

Согласно информации, предоставленной государствами-участниками, в Румынии, например, в последнем раунде выборов 2012 г. рома получили 161 место советников в местных администрациях, что явилось снижением данного показателя по сравнению с выборами 2008 г. В Венгрии советниками местных администраций стали 19 рома (эти выборы проходили отдельно от выборов в Самоуправление меньшинства рома), а в Сербии в местные органы власти были избраны 26 рома. В Болгарии мандаты местных депутатов достались 41 представителю рома. Согласно ответам Словакии, в этой стране местными советниками были избраны 28 рома – главным образом в тех округах, где население рома составляет большинство. В ответах других государств-участников не было никакой информации о законодательных положениях, касающихся политического участия рома в местных выборах.

В предыдущем отчете за 2008 г. подробно изложены еще не изжитые проблемы в сфере активизации избирательного потенциала рома и просвещения рома относительно их избирательных прав. Как

229 Дополнительная информация от Хорватии, полученная после ответов на вопросы анкеты (14 октября 2013 г.).

было отмечено в этом отчете, участию рома в избирательных процессах по-прежнему мешают такие факторы, как отсутствие у членов общин рома документов о регистрации гражданского состояния, эксплуатация общин рома посредством покупки голосов и проведения голосования по доверенности, а также культурные практики рома, ограничивающие участие женщин. Те же тенденции отмечаются и в сообщениях, поступивших за отчетный период²³⁰.

Согласно информации, предоставленной Румынией, в этой стране продолжается выполнение предусмотренной законом программы присвоения гражданского статуса и выдачи удостоверений личности румынским гражданам, принадлежащим к народу рома. Цель программы – обеспечить гражданам из числа рома равный со всеми доступ к государственным услугам и участию в избирательных процессах. Как сообщает Румыния в своих ответах на анкету БДИПЧ, в 2010-2012 гг. удостоверения личности были выданы 71 522 рома, а документы о гражданском состоянии – 8 513 рома²³¹.

В мае 2012 г. Национальная ассамблея Республики Болгария приняла поправки к Закону о гражданской регистрации, предусматривающие, что для

регистрации адреса граждане Болгарии, включая рома, могут предъявлять не только свидетельство о владении недвижимостью или договор аренды, но и другие документы, подтверждающие их место жительства (например, договоры о поставках электроэнергии, центральном отоплении, услугах водоснабжения или канализации). Если обитатель жилища не может предъявить ни одного из таких документов, поправки в Закон о гражданской регистрации предусматривают специальную процедуру, в рамках которой мэрия создает комиссию для обследования положения данного жильца и принятия решения о регистрации адреса.

Особенно остро данная проблема стоит в переживших кризис районах Западных Балкан, где многие люди (в том числе рома, ашкали и «египтяне») во время конфликта утратили личные документы. Этот вопрос был включен в число приоритетных для всех государства-участников по итогам принятия Загребской декларации²³², цель которой состоит в том, чтобы облегчить и поддержать получение таких документов представителями данных общин. Несмотря на это, за отчетный период в бывшей югославской Республике Македония было выявлено около 470 рома без удостоверений личности²³³.

В последние годы институты ЕС оказывают дополнительную поддержку мерам по обеспечению активного участия НПО рома в процессах формирования политики на национальном и транснациональном уровнях. Это происходит на фоне роста числа образованных рома, стремящихся создавать организации и участвовать в их работе. Количество таких организаций рома в течение отчетного периода постоянно росло. Обе встречи ЕС на высшем уровне по вопросам рома, а также создание Европейской платформы по интеграции рома содействовали «активному диалогу с рома»²³⁴. С 2003 г. этот пункт включен в качестве руководящего принципа в План действий ОБСЕ: «любая политика и стратегия осуществления должны разрабатываться и реализовываться при активном участии общин рома и синти»²³⁵.

230 Например, в отчете Группы экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам выборов, посвященном наблюдению за парламентскими выборами в Румынии в 2012 г., было отмечено, что эти проблемы не изжиты и требуют внимания: «Ряд собеседников выразили обеспокоенность по поводу возможных нарушений на выборах в ряде общин рома. В качестве основных причин такой предполагаемой уязвимости были названы социальная изоляция, бедность и низкий уровень образования рома. Хотя власти и принимают меры по решению постоянной проблемы отсутствия надлежащих удостоверений личности или документов в ряде общин рома, есть избиратели из числа рома, которые по-прежнему не имеют документов. Жители неофициальных поселений, включая некоторые общины рома, рассматриваются как бездомные лица, и им выдают временные удостоверения, на которых указывают имя избирателя и город проживания. Предполагается, что бездомные избиратели каждого округа должны голосовать на одном, специально выделенном участке. Группа экспертов получила информацию о том, что, как минимум в одном районе страны, бездомные избиратели рассеиваются по всем избирательным участкам, что может привести к неразберихе. В тесном сотрудничестве с соответствующими организациями гражданского общества, включая организации рома, можно было бы разработать и осуществить широкомасштабную программу гражданского просвещения среди выбранных общин меньшинств, направленную на разъяснение сути избирательного процесса». Полный текст отчета можно найти по адресу: <http://www.osce.org/odihr/98757>.

231 Управление по личным делам граждан и базам данных выполнило меры, предусмотренные Постановлением правительства № 1.221/2011, и сообщило, что 2010 – 2012 гг. оно выдало 8 513 документов о гражданском состоянии и 71 522 удостоверений личности лицам из числа рома.

232 Zagreb Declaration, Conference on the Provision of Civil Status Documentation and Registration in South Eastern Europe, 27 October 2011, <http://www.osce.org/hcnm/85249> (англ.).

233 Ответы бывшей югославской Республики Македония, указ. соч., сноска 201.

234 EU Framework, указ. соч., сноска 11.

235 План действий 2003 г., указ. соч., сноска 1, глава II, п. 5.

Приоритетные направления и рекомендации

Растет понимание чрезвычайно важной роли местных администраций в деле интеграции рома. В условиях продолжающейся децентрализации управления во многих государствах-участниках местные администрации получают в свое распоряжение такие полномочия и инструменты государственной политики для решения социальных проблем (например, проблемы безработицы и доступа к образованию), которые иногда мощнее, чем у национальных правительств или даже у наднациональных структур типа ЕС. В этой связи важно предпринимать дальнейшие меры, стимулирующие участие местных властей в процессе интеграции рома.

В частности, данной цели можно достигнуть путем стимулирования участия представителей общин рома в общественно-политической жизни в качестве избирателей, кандидатов и партнеров по решению вопросов государственного управления. Для этого государствам-участникам и ОБСЕ необходимо принимать конкретные меры по защите и расширению прав женщин и мужчин рома в области участия в местных и национальных выборах в качестве избирателей и кандидатов. Следует также решать остающиеся проблемы, которые делают общины рома особенно уязвимыми в ситуации махинаций с покупкой голосов и манипулирования избирателями. Помимо этого, следует использовать целевые программы для повышения потенциала выбранных представителей рома на национальном и местном уровнях, а также расширять консультационные механизмы в системе государственного управления, позволяющие совершенствовать эту систему через партнерские отношения с организациями гражданского общества рома.

Ряд наиболее распространенных проблем общин рома (отсутствие образования и опыта административной работы, уязвимость к эксплуатации) отрицательно сказывается и на эффективности работы выбранных представителей рома на местном уровне. В связи с этим ОБСЕ и государствам-участникам необходимо усилить поддержку учебных программ по развитию потенциала местных представителей рома, с тем чтобы помочь им приобрести необходимые навыки и знания, которые позволили бы им максимально эффективно работать на выборных должностях.

8. Посткризисные ситуации

Нерешенные проблемы и новые тенденции

В ряде государств-участников ОБСЕ за отчетный период произошли изменения в положении рома, ашкали и «египтян», указывающие на признаки *заметного прогресса*. Улучшилась ситуация с безопасностью, в том числе с безопасностью рома, ашкали и «египтян» в Косово*. В октябре 2010 г. в северной части Митровицы/Митровиче был закрыт зараженный свинцом лагерь для ВПЛ «Чесмин Луг», а вслед за ним в декабре 2012 г. закрылся зараженный свинцом лагерь для ВПЛ в Остероде.

Осуществляются программы по улучшению жилищных и материально-бытовых условий в лагере для ВПЛ «Коник» и в лагере беженцев в Подгорице (Черногория) – несмотря на то, что произошедший там пожар оставил без крыши над головой около 800 рома, которых пришлось временно разместить в контейнерных домах. Помимо этого, реализуется проект по переселению местных рома и рома из числа перемещенных лиц и беженцев, проживающих в районе Белвил и под мостом Газела в Белграде (Сербия), – при том, что начало проекта ознаменовалось попытками принудительного выселения этих людей и возникшими в результате этого беспорядками с участием жителей, протестовавших против переселения рома в их районы²³⁶.

*В настоящем тексте все ссылки на Косово следует понимать в соответствии с положениями Резолюции Совета безопасности ООН № 1244. Все ссылки на институты или органы власти Косово касаются временных институтов самоуправления

236 См. статью: International Roma Day coincided with racist clashes in Belgrade over the relocation of Roma from a shanty town in central Belgrade to state-sponsored container camp in a suburb [Международный день рома совпал с расистскими стычками в Белграде по поводу переселения рома из поселка лачуг в центре Белграда в построенный при финансировании государства контейнерный лагерь в пригороде], EurActive, 10 April 2012, <http://www.euractiv.com/enlargement/roma-day-marked-racist-clashes-news-512050>. По информации Европейского центра по правам рома, с 2009 г. было зафиксировано 18 случаев принудительного выселения, которые затронули в целом 650 семей рома или более 2 700 человек. Почти во всех случаях принудительного выселения имели место аналогичные нарушения прав человека – непредоставление выселяемым надлежащего (или хотя бы какого-нибудь) альтернативного жилья, отсутствие консультаций с соответствующими общинами на всех этапах, несоблюдение процессуальных норм и невыплата компенсаций; более подробно см.: <http://www.errc.org/article/racist-attacks-on-resettled-roma-in-belgrade/4186> и <http://www.errc.org/article/evicted-roma-face-attacks-in-new-belgrade-settlement/3984>.

Несмотря на закрытие зараженных свинцом лагерей на севере Косово и переселение ВПЛ из числа рома в восстановленные цыганские «махала» в южной части Митровицы/Митровиче и в другие места, бывшие обитатели лагерей все еще нуждаются в тщательном наблюдении за состоянием их здоровья и в надлежащем лечении в связи с отравлением свинцом²³⁷. Помимо этого, следует прояснить вопрос об отводе земель в связи с новыми домами строчной застройки в «махала», с тем чтобы обеспечить вернувшимся рома право владения этим жильем²³⁸.

В августе 2013 г. в Косово еще проживало около 17 523 ВПЛ; из них 1 346 человек были рома, ашкали и «египтяне»²³⁹. Пока еще не найдено долгосрочное решение проблемы ВПЛ, проживающих в лагере «Лепосавич/Лепосавик» в северной части Косово; среди них – 114 рома и ашкали²⁴⁰.

Общее число рома, ашкали и «египтян», добровольно возвращающихся в Косово, по-прежнему невелико, и вопрос об их устойчивой реинтеграции остается сложным для муниципалитетов, которых

237 Более подробно см.: Council of Europe Advisory Committee On The Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Second Opinion on Kosovo [Второе мнение по Косово], adopted 5 November 2009, ACFC/OP/II(2009)004, Strasbourg, p. 2, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_2nd_OP_Kosovo_en.pdf. Согласно обследованию, проведенному в 2013 г. Медицинскими институтами в Косово, в лагере «Лепосавич/Лепосавик» все еще живут люди с повышенным содержанием свинца в крови.

238 «Бенефициары проектов подписали трехсторонние соглашения с муниципалитетом и Корпусом милосердия на начальный период продолжительностью 18 месяцев с возможностью дополнительного продления на 97,5 лет. Муниципальное собрание Митровицы/Митровиче проголосовало за отвод земли под проекты, однако официальные документы, необходимые для оформления этих участков, отсутствуют. Имеются также разногласия по поводу срока пользования землей, за который проголосовало муниципальное собрание: на 99 лет или на «длительное пользование».

239 Kosovo durable solution still elusive 13 years after conflict [Через 13 лет после конфликта эффективное решение проблемы Косово так и не найдено], Internal Displacement Monitoring Center, 10 October 2012, p. 4. URL: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/059256A33883575EC1257A93003F6A18/\\$file/kosovo-overview-oct2012.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/059256A33883575EC1257A93003F6A18/$file/kosovo-overview-oct2012.pdf).

240 Информация по итогам рабочего визита Миссии ОБСЕ в Косово в январе 2013 г.: в настоящее время проходит утверждение проект финансирования со стороны ЕС комплекса мер по строительству социального жилья и организации переселения остающихся обитателей лагеря «Лепосавич/Лепосавик». Согласно Миссии в Косово, в настоящее время в этом лагере находятся 141 ВПЛ (35 семей). Деятнадцать семей будут переселены в цыганские махала в южной части Митровицы/Митровиче, а пять семей – в другие муниципалитеты (в рамках проекта, финансируемого ЕС). Для остающихся 11 семей решение пока не найдено.

нередко не имеют ни возможностей, ни финансовых ресурсов для его решения. Значительное число косовских рома, ашкали и «египтян» по-прежнему рассеяно по всему региону и находится в статусе ВПЛ. По расчетам, общее число таких лиц составляет от 40 000 до 50 000 человек, из которых 15-20 тысяч не имеющих документов рома находятся в Сербии²⁴¹, около 2 000 ВПЛ из числа рома, ашкали и «египтян» – в Черногории²⁴² и более 1 000 ВПЛ из этих групп – в бывшей югославской Республике Македония. Многие из них живут в ужасных бытовых условиях. После 13 лет в статусе ВПЛ они уже не стремятся к возвращению на родину²⁴³, и это находит свое отражение в низких показателях добровольного возвращения в Косово за последние годы. Многие из этих людей по-прежнему не имеют документов о гражданской регистрации и поэтому лишены доступа к социальным правам и услугам и рискуют остаться лицами без гражданства. Несмотря на то, что в последние годы принимаются меры по упрощению процедуры поздней гражданской регистрации и получения документов, эти усилия недостаточны для того, чтобы обеспечить находящимся в регионе ВПЛ из числа косовских рома, ашкали и «египтян» доступ к получению гражданской регистрации.

С учетом политических перемен, произошедших после конфликта 1999 г., многие из этих ВПЛ и беженцев больше не рассматривают возможность

241 Report of the OSCE-ODIHR Roundtable Organized in cooperation with the Serbian Ministry of Human and Minority Rights: Sustainable Solutions for Displaced Roma, Ashkali and Egyptians and Policies to Improve the Reintegration of Repatriated Roma [Отчет по итогам круглого стола БДИПЧ ОБСЕ, организованного в сотрудничестве с Министерством по правам человека и меньшинств Сербии: Эффективное решение проблемы перемещенных лиц из числа рома, ашкали и «египтян» и меры по улучшению процесса реинтеграции репатриантов из числа рома], ODIHR, 16 April 2010, Belgrade, <http://www.osce.org/odihr/75578>.

242 В 2011 г. в рамках Сараевского процесса Босния и Герцеговина, Сербия, Хорватия и Черногория поддержали длительную региональную жилищную программу, направленную на долгосрочное решение проблемы беженцев и ВПЛ периода конфликта 1991-1995 гг., а также уязвимых лиц из числа ВПЛ, получивших этот статус после событий 1999 г. и проживающих в Черногории. По заявлению властей Черногории, по итогам этой программы будет закрыт лагерь беженцев в Конице, в котором проживают 1 400 ВПЛ из числа косовских рома, ашкали и «египтян».

243 См.: Serious Obstacles Remain For Internally Displaced In Balkans, Warns United Nations Special Representative [Специальный представитель ООН предупреждает: внутренне перемещенные лица на Балканах по-прежнему сталкиваются с серьезными проблемами], UN Press release, 7 July 2009, <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/38C08A0FBA110AFEC12575EC00369E82?opendocument>.

возвращения на родину, предпочитая интегрироваться в местах своего нынешнего пребывания²⁴⁴.

Устойчивая реинтеграция вернувшихся на родину рома, ашкали и «египтян» остается серьезной проблемой для муниципалитетов. Несмотря на положительные изменения в области политики, условия приема репатриантов, направленных в Косово в рамках текущего процесса возвращения на родину, не способствуют реинтеграции. Основные трудности, с которыми сталкиваются репатрианты, по-прежнему связаны с отсутствием надлежащих жилищных условий, экономических возможностей и доступа к образованию и социальным услугам. В целом, рома, ашкали и «египтяне» остаются в числе наиболее уязвимых общин в Косово, для которых характерен высокий уровень безработицы и слабая интеграция в системе школьного образования. Девочки и женщины из этих общин особенно редко учатся в школах и часто бросают учебу. Образовательные проекты в интересах этих общин осуществляются в основном иностранными субъектами, а местные стороны в них не участвуют²⁴⁵.

Действия государств-участников и администрации Косово

Во всем регионе Западных Балкан возвращение на постоянное место жительства беженцев из числа рома, ашкали и «египтян» времен конфликтов 1991-1995 гг. и косовского конфликта 1999 г.

244 По выводам исследования 2010 г. по оценке потребностей находящихся в Сербии внутренне перемещенных лиц, «(...) на возвращение согласны лишь 21,6% всех семей ВПЛ. Примерно такую же долю желающих вернуться (20,9%) показал и опрос остро нуждающихся семей ВПЛ. Рома менее склонны к возвращению в Косово (8,8%), чем представители других групп (23%) [...] Нежелание рома возвращаться на родину, вероятно, связано со значительным уровнем дискриминации, который в Косово выше, чем в общинах, где ВПЛ из числа рома проживают в настоящее время. Эти настроения обратно пропорциональны картине распределения рома по региону: наибольшая доля желающих вернуться на родину зафиксирована в тех районах, где численность проживающих рома меньше – в Шумади и западной части Сербии (24,7%) и в юго-восточной части Сербии (31,3%)». См.: Assessment of the Needs of Internally Displaced Persons [Оценка потребностей внутренне перемещенных лиц], UNHCR, Republic of Serbia, Joint IDP Profiling Service, February 2011, p. 33, http://www.jips.org/system/cms/attachments/419/original_Serbia_-_Profiling_final_analytical_report_%28English%29.pdf.

245 Assessing progress in the implementation of the policy framework for the reintegration of repatriated persons in Kosovo's municipalities [Анализ выполнения муниципалитетами Косово рамочной концепции по реинтеграции репатриантов], OSCE Mission in Kosovo, September, 2012, <http://www.osce.org/kosovo/82416>.

наталкивается на ряд трудностей в сфере восстановления имущественных прав (отчасти по причине отсутствия документов о праве собственности и отсутствия возможности доказать это право, а также (или) в связи с отсутствием документов о гражданской регистрации). Многие общины рома, ашкали и «египтян» продолжают жить в ужасных условиях, не имея ни доступа к социальным правам и (или) услугам, ни перспектив улучшить свое положение.

В целях решения этих проблем и сокращения риска образования значительного числа лиц без гражданства, УВКБ ООН, в сотрудничестве с другими международными партнерами и организациями гражданского общества, продолжает поддерживать выдачу документов о гражданском состоянии и позднюю выдачу свидетельств о рождении, а также внесение поправок в национальные законодательства и нормативно-правовые документы. При поддержке со стороны УВКБ ООН и ОБСЕ и в рамках реализации решений региональной конференции, состоявшейся в Загребе в октябре 2011 г., представители государств региона Западных Балкан договорились обеспечить уязвимым группам доступ к получению документов о гражданской регистрации и устранить все еще существующие препятствия этому²⁴⁶. Данную инициативу, при поддержке УВКБ ООН, ЕС и ОБСЕ, стали также осуществлять правительства стран, участвующих в Декаде интеграции рома²⁴⁷.

За отчетный период власти Косово достигли серьезного успеха в нормотворчестве: были приняты Стратегия и План действий на 2009-2015 гг. Несмотря на то, что проведенный Миссией ОБСЕ в Косово в конце 2012 г. анализ выполнения Стратегии и Плана действий не обнаружил особых сдвигов ни по одному из направлений, Миссия отметила ряд положительных результатов, связанных с оказанием поддержки возвращению и реинтеграции ранее перемещенных лиц.

К числу положительных достижений можно отнести утверждение в Косово в 2010 г. пересмотренной

246 Участники этой конференции приняли Загребскую декларацию, см.: <http://www.osce.org/hcnm/85249>.

247 В апреле 2012 г. бывшая югославская Республика Македония, председательствующая в рамках Декады рома, провела конференцию «Решение проблем лиц без документов и доступа к правам», а Черногория заявила, что в программе ее председательства в 2013-2014 гг. в числе первоочередных задач будет оставаться задача выдачи документов о гражданской регистрации всем лицам и особенно представителям уязвимых групп – таких, как рома.

стратегии по реинтеграции репатриированных лиц в рамках Плана действий. В 2011 г. за этим последовали меры, направленные на просветительскую и информационно-пропагандистскую работу с муниципальными учреждениями. Помимо этого, в 2011 г. правительство выделило 3,4 млн евро на организацию центрального фонда реинтеграции для финансирования комплексных мер помощи репатриантам.²⁴⁸

Репатриация рома, ашкали и «египтян» из Западной Европы на родину продолжает оставаться серьезной проблемой. Ряд западноевропейских государств, а также государства, граничащие с Косово, подписали двусторонние соглашения о возвращении мигрантов и приступили к их репатриации в Косово²⁴⁹. В своем меморандуме 2009 г., посвященном данной проблеме, УВКБ ООН подчеркнуло необходимость тщательного рассмотрения заявлений от представителей меньшинств рома, ашкали и «египтян» о предоставлении им убежища с учетом их потребности в международной защите. Меморандум также предостерег правительства от попыток внутреннего перемещения лиц из этих общин в пределах территории Косово или же переселения их в Косово²⁵⁰. Несмотря на эту официальную позицию, репатриация рома, ашкали и «египтян» в Косово продолжается²⁵¹, и там по-прежнему наблюдается тотальный дефицит муниципальных возможностей и ресурсов для обеспечения этим

людям надлежащего приема и помощи в вопросах реинтеграции²⁵².

Несмотря на прогресс, достигнутый в области разработки нормативно-правовых документов, общий уровень реализации Пересмотренной стратегии на местах еще недостаточен²⁵³. По поступающим сообщениям, репатриированные рома остаются без помощи или стремятся опять выехать из Косово – в основном в соседние страны.

Приоритетные направления и рекомендации

Необходимо уделять больше внимания поиску долгосрочных решений в отношении рома, ашкали и «египтян», оказавшихся в положении ВПЛ или беженцев в результате конфликтов 90-х годов прошлого века. Для этого государства-участникам следует устранить сдерживающие процесс репатриации препятствия на пути восстановления прав собственности и получения документов о гражданской регистрации. Положения Загребской декларации, принятой государствами региона Западных Балкан в 2011 г., необходимо твердо выполнять, расширяя двустороннее сотрудничество в целях принятия решений по еще не закрытым делам о документах рома, ашкали и «египтян» и сокращения риска того, что эти люди останутся лицами без гражданства.

В качестве мер содействия возвращению на родину этих лиц (и в том числе содействия их экономической интеграции), следует предоставлять достаточные ресурсы муниципальным органам, поскольку именно на этом уровне и надлежит оказывать помощь репатриантам из числа рома, ашкали и «египтян», а также обеспечивать их интеграцию. Помимо этого необходимо, чтобы высылающие репатриантов страны отслеживали каждый случай в отдельности в целях предупреждения повторного перемещения этих лиц.

С особым вниманием следует относиться к удовлетворению потребностей ВПЛ и беженцев, проживающих в нестандартном жилье. Необходимо выявлять и устранять причины, заставляющие людей покидать одно самовольное поселение и переходить в другое.

248 Миссия ОБСЕ в Косово, указ. соч., сноска 245.

249 В числе других стран – Австрия, Албания, Бельгия, Германия, Дания, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Словения, Франция, Черногория, Чешская Республика и Швейцария.

250 UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Individuals from Kosovo [Руководящие принципы по оценке потребностей лиц из Косово в международной защите], UNHCR, November 2009, p. 17. URL: <http://www.refworld.org/docid/4af842462.html>.

251 В декабре 2009 г. БДИПЧ осуществило визит по оценке потребностей в целях анализа положения ВПЛ из числа косовских рома в Сербии. Помимо этого, в своем отчете за 2011 г. Миссия ОБСЕ в Косово указала следующее: «Согласно статистическим данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), в первой половине 2011 г. в Косово было принудительно репатрировано в общей сложности 1 334 человека, в том числе 336 представителей общин меньшинств (303 из которых принадлежат к группам, считающимся уязвимыми и нуждающимся в международной защите УВКБ ООН, – это косовские сербы, косовские албанцы, находящиеся в положении меньшинства на муниципальном уровне, а также рома, ашкали и «египтяне»)», указ. соч., сноска 245.

252 Implementation of the Strategy for Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo's Municipalities [Реализация стратегии по реинтеграции репатриантов в муниципалитетах Косово], OSCE Mission to Kosovo, 2009. URL: <http://www.osce.org/kosovo/40180>.

253 Там же, с.18.

Часть III.

Роль ОБСЕ в выполнении Плана действий

За отчетный период мандат Контактного пункта БДИПЧ по вопросам рома и синти был усилен принятием двух решений Совета министров, касающихся данной сферы, – «О повышении эффективности усилий ОБСЕ по выполнению Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ» (Хельсинки, 2008 г.) и «Об активизации усилий ОБСЕ по обеспечению устойчивой интеграции рома и синти» (Афины, 2009 г.). Основными факторами, определившими принятие обоих решений, стали выводы предыдущего отчета о ходе выполнения за 2008 г. и содержащиеся в нем рекомендации относительно приоритетных направлений деятельности; развитие событий на местах (например, рост числа сообщений об инцидентах с применением насилия в отношении рома и синти в регионе ОБСЕ), а также возросший интерес со стороны международных организаций и гражданского общества к вопросу об улучшении доступа детей рома и синти к раннему образованию.

Решение, принятое в Хельсинки, еще раз подтвердило обязательства ОБСЕ в отношении рома и синти. Оно призывает государства-участники обеспечить равный доступ к образованию детям рома и синти, а также способствовать предоставлению этим детям дошкольного образования в качестве средства предупреждения их социальной изоляции и маргинализации и в качестве меры содействия долгосрочным улучшениям в положении общин рома и синти.

Решение, принятое год спустя в Афинах, было посвящено задаче активизации усилий ОБСЕ по социальной интеграции рома и синти. Совет министров поручил БДИПЧ, в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ), представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и другими соответствующими исполнительными структурами ОБСЕ, продолжать оказание помощи государствам-участникам в борьбе с актами дискриминации и насилия в отношении рома и синти, а

также в преодолении негативных стереотипов в отношении рома и синти на страницах СМИ.

Помимо этого, Совет министров поручил БДИПЧ, по согласованию с государствами-участниками и в тесном сотрудничестве с другими соответствующими институтами ОБСЕ, разрабатывать и осуществлять проекты, направленные на обеспечение дошкольного образования рома и синти. Этими решениями и руководствовался Контактный пункт БДИПЧ в течение отчетного периода – как в отношении государств-участников, так и в отношении общин и организаций рома и синти.

На своей 20-й ежегодной сессии, состоявшейся в Белграде 6-10 июля 2013 г., Парламентская Ассамблея ОБСЕ приняла две резолюции, посвященные рома: «Поощрение политики в интересах рома» и «Поощрение политики равенства между женщинами и мужчинами рома». Оба этих решения дополнительно легли в основу деятельности БДИПЧ.

Реализация главных задач: оказание помощи государствам-участникам в деле выполнения обязательств ОБСЕ

Основная задача Контактного пункта БДИПЧ состоит в оказании помощи государствам-участникам в деле выполнения ими обязательств ОБСЕ в отношении рома и синти. Бюро предлагает им свой экспертный опыт, знания и методические рекомендации в ходе прямых контактов и в форме отчетов и публикаций. БДИПЧ постоянно обменивается информацией с делегациями ОБСЕ и правительствами, проводит визиты на места в целях оценки ситуации в различных государствах-участниках, а также оказывает экспертную и финансовую поддержку государственным органам и гражданскому обществу в области подготовки и реализации программ в интересах рома.

Отчет за 2008 г. о ходе выполнения Плана действий стал основным документом, который стимулировал

разработку и расширение правительствами политических мер, касающихся положения рома и синти. Миссии ОБСЕ на местах – например, Миссия ОБСЕ в Скопье – используют отчет за 2008 г. в качестве образца для составления собственных отчетов, содержащих анализ положения рома.

В течение отчетного периода БДИПЧ использовало выводы и рекомендации отчета за 2008 г. в своей программной деятельности, включая визиты по оценке ситуации и составление отчетов по конкретным вопросам. Выводы из этих отчетов, а также последующие меры государств-участников по выполнению рекомендаций БДИПЧ рассматривались и обсуждались на совещаниях по вопросам человеческого измерения. Помимо этого, отчеты БДИПЧ служат ориентиром при проведении консультаций с организациями гражданского общества, экспертами и исследователями.

Обмен экспертными знаниями, поиск решений

Мандат БДИПЧ также наделяет Бюро функциями «клиринговой палаты» по проблемам рома. БДИПЧ собирает и распространяет информацию о положении рома в регионе ОБСЕ и активно делится экспертными наработками с программами и проектами, сталкивающимися со сложными проблемами.

Контактный пункт провел ряд кратких визитов в целях оценки ситуации в несколько государств-участников, в которых имели место инциденты с применением насилия или обострение напряженности между рома и большинством населения (в том числе в Чешскую Республику и Болгарию). В ходе этих визитов сотрудники Контактного пункта встречались с соответствующими заинтересованными субъектами – прежде всего с представителями полиции и общин рома.

Определение приоритетов

Как указывалось выше, БДИПЧ устанавливает приоритетные направления своей деятельности, руководствуясь положениями Плана действий, двух последующих решений Совета министров, а также выводами отчета о ходе выполнения за 2008 г. Такими приоритетными направлениями стали поддержка мер по обучению детей рома с раннего возраста и предупреждение их сегрегации в системе образования, а также улучшение положения женщин и молодежи рома. Помимо этого, в течение всего отчетного

периода БДИПЧ оказывало поддержку информационным мероприятиям по увековечиванию памяти о геноциде рома и синти.

Как уже упоминалось в настоящем отчете, охвативший многие государства региона ОБСЕ финансово-экономический кризис и его последствия в ряде случаев стали причиной того, что в рома стали видеть «козлов отпущения»; участились случаи использования антицыганской риторики и физических нападения на рома, причем иногда со смертельным исходом. В этой связи к приоритетным задачам Бюро относится также привлечение внимания к подобным опасным явлениям и обращение к государствам-участникам с призывами о необходимости активных мер против использования негативных стереотипов и враждебной риторики в отношении рома, а также усилий по обеспечению безопасности рома путем принятия эффективных полицейских мер по предупреждению преступлений на почве ненависти и надлежащему расследованию таких преступлений.

Гражданское общество рома

К важным направлениям деятельности БДИПЧ также относится оказание помощи организациям гражданского общества рома и синти. Бюро активно поддерживает участие женщин и мужчин рома в крупных мероприятиях ОБСЕ в области человеческого измерения, а также в конференциях, которые проводят другие организации. Помимо этого, БДИПЧ ежегодно организует консультации с участием экспертов рома со всего региона ОБСЕ. Бюро дает возможность представителям и экспертам рома играть ключевые роли на совещаниях, посвященных человеческому измерению, – прежде всего в качестве докладчиков и председательствующих. Группы гражданского общества рома также играют важную роль в подготовке рабочих визитов БДИПЧ по оценке потребностей.

За отчетный период БДИПЧ включило в число своих приоритетных задач оказание поддержки женщинам и молодежи рома в целях расширения их прав и возможностей. В числе мер по созданию и распространению положительного образа женщин рома была поддержка со стороны БДИПЧ производства видеоматериалов о женщинах рома, внесших значительный вклад в формирование международной и национальной политики. Помимо этого, в рамках программы «Молодежь рома за перемены»

(Roma Youth Initiative) Бюро оказывает поддержку проектам по развитию потенциала и созданию социальных сетей рома.

Сотрудничество с институтами ОБСЕ

В рамках постоянного сотрудничества с другими институтами ОБСЕ и миссиями на местах, Контактный пункт ОБСЕ в отчетный период проводил ежегодные встречи с Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) в целях информирования о своей работе и поиска возможных направлений совместной деятельности. Во всех рабочих визитах по оценке потребностей, проведенных Контактным пунктом, принимал участие и представитель ВКНМ. Визит в Чешскую Республику проходил также при участии личного представителя Действующего председателя ОБСЕ по борьбе с расизмом, ксенофобией и дискриминацией.

БДИПЧ поддерживает рабочие отношения с Отделом стратегических вопросов полицейской деятельности (ОСВПД). В ряде государств-участников прошла презентация руководства «Полиция и рома и синти: формирование доверия и взаимопонимания. Примеры хорошей практики», подготовленного совместно БДИПЧ и ОСВПД. Представители ОСВПД принимали участие в кратких визитах представителей Контактного пункта в ряд государств-участников. Помимо этого, БДИПЧ сотрудничает с Отделом по гендерным вопросам и Специальным представителем ОБСЕ и координатором по борьбе с торговлей людьми в области решения проблем, связанных с различными формами дискриминации женщин и девушек рома и с особой уязвимостью рома с точки зрения такого явления, как торговля людьми.

Контактный пункт БДИПЧ по вопросам рома и синти продолжает проводить ежегодные встречи с контактными пунктами по вопросам рома в составе миссий ОБСЕ на местах. Седьмая такая встреча состоялась в 2013 г. в Белграде. Эти миссии оказывают неопределимую поддержку БДИПЧ во время визитов представителей Контактного пункта в государства-участники.

Сотрудничество с другими межправительственными организациями

БДИПЧ установило и продолжает поддерживать хорошие деловые отношения с крупными межправительственными организациями, прежде всего с

Советом Европы и институтами Европейского союза и Организации Объединенных Наций.

Бюро осуществляет ряд совместных инициатив с Советом Европы – таких, например, как международная Специальная рабочая группа по вопросам образования рома. Деятельность группы направлена на поддержку образования рома и синти и на обеспечение тесного сотрудничества между европейскими и международными программами. За отчетный период Специальная группа провела встречи в Страсбурге и Париже. Совместно с Советом Европы БДИПЧ создало мемориальный веб-сайт, посвященный истории геноцида рома (<http://www.romagenocide.org/>).

Специальный представитель Генерального секретаря Совета Европы по делам рома в 2011 г. принял участие в работе Совещания по вопросам рассмотрения выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению, и в своем вступительном заявлении отметил необходимость повышения эффективности выполнения обязательств ОБСЕ по вопросам рома и синти. На том же совещании Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью представила свои общеполитические рекомендации общего характера о противодействии «антицыганским» настроениям. Помимо этого, Контактный пункт БДИПЧ принимал активное участие в создании Советом Европы Плана действий по поддержке молодых рома.

Бюро продолжает участвовать в работе Неофициальной контактной группы представителей межправительственных организаций по делам рома, которая проводит регулярные координационные совещания. В 2011 г. состоялось два таких совещания. Помимо этого, Контактный пункт участвует в совещаниях недавно созданной при Совете Европы специальной Комиссии экспертов по вопросам рома, в задачу которой входит регулярное рассмотрение и анализ положения рома в Европе.

БДИПЧ продолжает расширять связи с институтами Европейского союза – прежде всего со Специальной группой Европейской комиссии по вопросам интеграции рома, Платформой Европейского союза по вопросам интеграции рома и с Генеральным директоратом по вопросам расширения ЕС. Начиная с 2010 г., Бюро работает в тесном сотрудничестве с Генеральным директоратом по расширению ЕС по проблемам общин рома, ашкали и «египтян» в странах-кандидатах в ЕС в регионе Западных Балкан и в рамках этого сотрудничества участвует в серии

конференций высокого уровня с участием правительств стран данного региона.

Помимо этого, БДИПЧ поддерживает деловые отношения со структурами Организации Объединенных Наций – особенно с Управлением Независимого эксперта Организации Объединенных Наций по делам меньшинств и Управлением Верховного комиссара **по правам человека**. В своих вступительных замечаниях в рамках Дня рома и синти, который проводился в ходе Совещания 2012 года по вопросам рассмотрения выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению, Независимый эксперт говорил о необходимости мер по расширению прав и возможностей женщин рома.

Основные виды деятельности и инициативы Контактного пункта

Рабочие визиты для оценки ситуации

Рабочие визиты для оценки ситуации лучше всего отражают инициативный подход Контактного пункта к решению проблем рома и синти. Несмотря на то, что такие визиты обычно проводятся в качестве реакции на какие-то конкретные события в соответствующих государствах-участниках, они посвящаются исследованию и анализу тенденций и событий, характерных для всего региона ОБСЕ, а выработанные по их итогам рекомендации имеют значение для всех государств-участников. За отчетный период БДИПЧ, в сотрудничестве с другими институтами ОБСЕ, провело рабочие визиты для оценки ситуации в Италию (2008), Венгрию (2009) и Чешскую Республику (2012).

Совместный с ВКНМ рабочий визит в Италию в 2008 г. проводился в связи с принятием властями этой страны ряда чрезвычайных постановлений и распоряжений, касающихся проведения переписи и принятия мер по установлению личности обитателей как законных, так и самовольных поселений рома. Делегация посетила Милан, Неаполь и Рим, где встретила с представителями государственных органов различного уровня и с представителями гражданского общества и общин рома и синти (включая рома, имеющих итальянское гражданство, и рома из Румынии и бывшей Югославии, проживающих как в законных, так и в самовольных поселениях). Отчет об этом рабочем визите с рекомендациями для федеральных, региональных и местных

властей по мерам эффективной защиты прав человека и продвижению интеграции рома и синти, был представлен властям Италии, а затем опубликован в начале 2009 г.

С 25 июня по 3 июля 2009 г. БДИПЧ провело рабочий визит для оценки ситуации в Венгрию, где в 2008-2009 гг. имел место ряд нападений на рома с применением насилия, закончившихся гибелью шести рома. В состав делегации входили представители ВКНМ и ОСВПД, а также личный представитель Действующего председателя ОБСЕ по вопросам борьбы с расизмом, ксенофобией и дискриминацией. В центре внимания делегации была сложившаяся ситуация и факторы, ставшие причиной нападений; реакция властей и принятые ими меры для предупреждения таких вспышек насилия в будущем; эффективность государственной политики и программ по поддержке процесса интеграции рома, а также возможные направления предоставления поддержки со стороны БДИПЧ. В ходе визита делегация встречалась с представителями соответствующих национальных и местных государственных органов, полиции, общин рома и гражданского общества. Отчет об этом рабочем визите по оценке ситуации был опубликован в 2010 г., а 25 ноября 2010 г. в Будапеште состоялся организованный совместно с правительством Венгрии круглый стол по обсуждению выводов данного отчета. Основной темой дискуссии были методы выявления преступлений против рома, надлежащего их расследования и реагирования на них органами правопорядка. Шла речь о необходимости обеспечить дальнейшее обучение сотрудников полиции и прокуратуры методам выявления возможного мотива расового или этнического предубеждения в преступлениях, совершаемых против групп меньшинств, включая рома и синти.

В сотрудничестве с Председательством Ирландии в ОБСЕ и с ВКНМ 21-25 мая 2012 г. БДИПЧ провело рабочий визит в Чешскую Республику. В ходе визита было необходимо оценить ход выполнения программ по интеграции детей рома в общей системе образования (особенно программ по прекращению практики необоснованного помещения детей рома в школы для умственно отсталых), а также определить роль «антицыганских» настроений в закреплении существующей сегрегации. Представители Бюро провели встречи с представителями национальных и местных органов власти, а также с должностными лицами органов народного образования и охраны правопорядка. Итогом стали рекомендации,

опубликованные в октябре 2012 г. в отчете под названием «Равный доступ к качественному образованию для детей рома: рабочий визит для оценки ситуации в Чешскую Республику» (Equal Access to Quality Education for Roma children: Field Assessment visit to the Czech Republic). В отчете рекомендуется постепенно ликвидировать «практические начальные школы», принять меры для продвижения и поддержки инклюзивного обучения, а также меры по оказанию помощи в учебе детям из уязвимых групп населения.

Борьба с расизмом и дискриминацией

В последние годы БДИПЧ внимательно отслеживает очевидный рост экстремистских проявлений расизма, нетерпимости и насилия на почве ненависти в отношении рома в Европе. В сентябре 2009 г. Бюро организовало в Лондоне конференцию «Экстремизм и рома и синти в Европе: проблемы, риски и реагирование на них» (Extremism and the Roma and Sinti in Europe: Challenges, Risks and Responses), целью которой было повышение осведомленности об этих проблемах и попытка дать анализ связанной с ними потенциальной угрозы сплоченности и безопасности общества. В конференции, в ходе которой обсуждались такие проблемы, как формы и масштабы расизма и насилия в отношении рома в Европе, а также антицыганская риторика в периоды социальных кризисов и экономического спада, приняли участие представители гражданского общества и ученые. Ряд докладов, прочитанных на конференции, лег в основу книги *The Gypsy "Menace": Populism and the New Anti-Gypsy Politics* (Цыганская «угроза»: популизм и новая антицыганская политика), в которой дается анализ современных тенденций и обсуждаются возможные методы борьбы с подобными проявлениями экстремизма.

В центре внимания международной конференции, организованной БДИПЧ совместно с Агентством Европейского союза по основным правам, Комиссаром Совета Европы по правам человека и Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств в Вене 9-10 ноября 2009 г., были серьезные вызовы правам человека, с которыми сталкиваются рома, когда они мигрируют в другие страны или пытаются воспользоваться правом на свободу передвижения, а также сопутствующие этому угрозы безопасности. На конференции обсуждался широкий круг проблем, включая инциденты на почве ненависти к

рома, расистскую риторику, повсеместную дискриминацию, а также глубинные факторы и причины миграции.

Основными темами Дня рома и синти, состоявшегося в рамках Совещания 2011 года по вопросам рассмотрения выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению, были эффективное реагирование на нетерпимость в отношении общин рома и синти, повышение эффективности выполнения обязательств ОБСЕ в этом направлении, а также формирование партнерских отношений между государствами-участниками и представителями рома и синти в области разработки и реализации мер социальной интеграции. БДИПЧ организовало три дополнительных мероприятия, посвященных роли СМИ и организаций рома в борьбе с предубеждениями и негативными стереотипами; вызовам и рискам, связанным с экстремизмом в отношении рома и синти в Европе, и реагированию на них; борьбе с антицыганскими настроениями и дискриминацией рома в свете общеполитической рекомендации ЕКРП № 13. Последнее мероприятие было организовано совместно с Европейской комиссией против расизма и нетерпимости (ЕКРП).

После ряда антицыганских маршей, организованных экстремистскими группами в Чешской Республике, БДИПЧ в августе 2011 г. совершило поездки в ряд населенных пунктов этой страны для оценки ситуации и обсуждения с соответствующими органами мер реагирования. Те же проблемы были затронуты и в ходе рабочего визита в 2012 г., основной темой которого был доступ рома к образованию.

В ноябре 2011 г. делегация Контактного пункта посетила Болгарию по следам антицыганских протестов с применением насилия, имевших место в ряде городов страны после гибели молодого человека в г. Катунца в сентябре 2011 г. Целью этого визита было обсуждение принятых Министерством внутренних дел мер по предупреждению дальнейшего насилия. БДИПЧ приняло участие в конференции, организованной в Софии Национальным советом Болгарии по вопросам интеграции и межэтнических отношений. На конференции обсуждался проект Национальной стратегии по интеграции рома на 2010-2020 гг., подготовленный по итогам выводов Совета Европы по Рамочному документу в отношении национальных стратегий по интеграции рома.

В феврале 2012 г. сотрудники БДИПЧ выступили перед Хельсинским комитетом Соединенных Штатов Америки и дали подробную характеристику

положения рома в регионе ОБСЕ и текущих проблем, связанных с проявлениями расизма и нетерпимости в отношении общин рома и синти.

В рамках мер по искоренению глубинных причин уязвимости рома как потенциальных жертв торговли людьми БДИПЧ оказало экспертную и финансовую поддержку исследованиям по проблемам социальной интеграции рома в Италии, которые проводила неправительственная организация Geordie Onlus. Толчком к проведению этих исследований послужило состоявшееся в Риме мероприятие, в ходе которого БДИПЧ, муниципальные чиновники и представители гражданского общества рома обсуждали методы продвижения интеграции рома – прежде всего интеграции тех лиц, которые проживают в лагерях в черте города. По этому вопросу проводились также совещания с соответствующими органами власти, на которых обсуждался ход выполнения властями рекомендаций из отчета БДИПЧ, составленного по итогам рабочего визита в Италию по оценке ситуации в 2009 г.

Оказание поддержки правительствам и повышение эффективности политических инструментов

В 2011 г. БДИПЧ оказало государствам-участникам помощь в разработке собственных национальных стратегий по интеграции рома. Помощь была оказана властям Молдовы при разработке и окончательном утверждении Плана действий по поддержке народа рома в Республике Молдова на 2011-2015 гг. В сотрудничестве с молдавским Бюро по вопросам межэтнических отношений БДИПЧ 7-8 апреля провело в Кишиневе круглый стол, на котором представители соответствующих государственных структур, гражданских организаций рома и заинтересованных международных субъектов обсуждали План действий. В продолжение этих мероприятий в 2012 г. БДИПЧ оказало помощь Бюро по вопросам межэтнических отношений в проведении кампании по информированию о Плане действий на региональном уровне и на местах. В городах Кишинев, Сороки и Кагул прошли три региональных круглых стола для, соответственно, представителей региональных, местных властей и гражданского общества рома. Помимо этого, План действий был переведен на три языка (на государственный молдавский, русский и цыганский); также были напечатаны и распространены среди органов местной власти и гражданских

организаций рома по всей стране соответствующие брошюры на этих языках.

В 2012 г. БДИПЧ и ОСВПД провели оценочный визит на Украину, в ходе которого делегация ОБСЕ встречалась с государственными должностными лицами, а также с представителями гражданского общества рома и общин рома. Визит проводился с целью оценки хода разработки Стратегии и Плана действий Украины по социальной интеграции рома. В декабре 2012 г. БДИПЧ и ВКНМ представили властям Украины свои замечания по поводу этого проекта.

На региональной Конференции по вопросам выдачи гражданских документов и проведения гражданской регистрации в Юго-Восточной Европе, организованной 26-27 октября 2011 г. в Загребе (Хорватия) Управлением ВКНМ совместно с Верховным комиссаром ООН по делам беженцев, БДИПЧ поделилось экспертными знаниями в области решения проблем особенно уязвимых представителей рома, не имеющих документов о гражданской регистрации.

Улучшение доступа к образованию

БДИПЧ в сотрудничестве с Советом Европы 4-5 мая 2011 г. провело в Афинах встречу с представителями государственных структур Греции, целью которой было содействие улучшению доступа детей рома к образованию. Помимо этого, в течение всего 2011 г. Контактный пункт взаимодействовал с властями Польши по вопросу об улучшении доступа к дошкольному образованию и к качественному последующему образованию для всех детей рома, а также по вопросам разработки средств информирования рома о важности дошкольного образования.

В целях содействия мерам по улучшению доступа детей рома и синти к образованию БДИПЧ в декабре 2010 г. опубликовало отчет о программах зачисления детей рома в дошкольные учреждения и обучения их в таких учреждениях, в основу которого легли ответы государств-участников и групп гражданского общества на вопросы анкеты Бюро. Помимо этого, в 2010 г. в сотрудничестве с Советом Европы, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, Европейской комиссией, Фондом поддержки образования рома и международной ассоциацией Step by Step («Шаг за шагом») БДИПЧ принимало активное участие в организации Специальной международной группы по вопросам образования рома. Специальная группа координирует меры по продвижению в общинах рома дошкольного

воспитания и образования, получения детьми рома общего образования, использования системы внешнего и профессионального образования, а также образования для взрослых.

Как упоминалось выше, в 2012 г. БДИПЧ в сотрудничестве с Председательством Ирландии в ОБСЕ и с ВКНМ осуществило рабочий визит в Чешскую Республику в целях оценки прогресса в области интеграции детей рома в общую систему образования и изучения вопроса о решении остающихся сложных проблем в сфере образования – в первую очередь, например, такой проблемы, как практика необоснованного помещения детей рома в школы для детей с проблемами в умственном развитии.

Рома и полиция

В качестве меры, направленной на повышение эффективности усилий по защите рома от насилия и нетерпимости, БДИПЧ продолжало содействовать улучшению отношений между полицией и общинами рома и синти. В тесном сотрудничестве с ОСВПД Бюро подготовило и опубликовало комплексное руководство «Полиция и рома и синти: формирование доверия и взаимопонимания. Примеры хорошей практики». Это издание было представлено в мае 2010 г. на Ежегодной встрече экспертов по вопросам правоохранительной деятельности в Вене. В руководстве приводятся примеры хорошей практики, способствующей устранению барьеров и установлению между полицией и общинами рома и синти отношений взаимного доверия и понимания. Руководство было переведено на албанский, болгарский, венгерский, румынский, русский, сербский и словацкий языки.

Женщины и молодежь рома и синти

В 2008 г. БДИПЧ оказало помощь неправительственной организации Yurom Centar (Белград) и организации Luludi (Скопье), деятельность которых направлена на улучшение положения женщин и детей рома. Оказанное содействие касалось проведения информационно-просветительских кампаний среди избирателей, проживающих в общинах рома в Сербии и в бывшей югославской Республике Македония, соответственно. В ходе этих кампаний распространялись агитационные листки и плакаты, рассказывающие о процедуре голосования; проводились собрания и круглые столы в общинах, а

также были организованы передачи местных радиостанций на тему «отдай свой голос».

В 2011 г. БДИПЧ оказало поддержку «Кампании по предупреждению практики ранних браков и борьбе с ней», которую проводил Национальный союз общин рома в Румынии. В рамках этой кампании организаторы сняли документальный фильм о ранних браках и провели мероприятия в десяти общинах рома в Румынии.

В 2012 г. Бюро стало уделять больше внимания повышению осведомленности о множественных формах дискриминации и незащищенности, с которыми сталкиваются женщины рома и синти. Во время Дня рома и синти, который прошел 26 сентября в рамках Совещания по вопросам рассмотрения выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению, основной темой было расширение прав и возможностей женщин рома. Представители государств-участников и женских организаций рома подчеркнули, что образование жизненно необходимо для повышения участия женщин рома в общественно-политической жизни. Помимо этого, БДИПЧ помогло неправительственной организации рома Romedica Foundation снять короткометражный фильм, рассказывающий о женщинах рома и синти и их взглядах на ситуацию. Этот фильм был показан участникам Совещания по вопросам рассмотрения выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению, в качестве средства информирования и повышения осведомленности о правах женщин рома. Помимо этого, в День рома и синти Бюро провело Третью консультационную встречу по вопросам рома, в которой приняли участие более 40 женщин рома и синти, представлявших организации гражданского общества со всего региона ОБСЕ. По итогам консультационной встречи была принята Варшавская декларация женщин рома, синти и странствующих лиц, в которой подчеркивается уязвимое положение женщин из числа указанных меньшинств и негативное влияние на них жестких мер экономии, принятых правительствами.

В течение 2012 г. БДИПЧ принимало участие и в ряде других конференций по проблемам женщин рома. В феврале 2012 г. в ходе выступления на конференции в Белграде, посвященной проблемам здоровья женщин рома, представитель Бюро отметил конкретные проблемы, с которыми сталкиваются женщины рома при попытке получить доступ к услугам здравоохранения, и подчеркнул необходимость усиления мер борьбы с множественными формами

дискриминации женщин рома в этой сфере. Помимо этого, представитель Контактного пункта выступил на круглом столе экспертов ОБСЕ на тему «Женщины как фактор перемен в общинах мигрантов, меньшинств и рома и синти в регионе ОБСЕ», организованном в Вене Отделом ОБСЕ по гендерным вопросам 5 сентября 2012 г. В этом выступлении подчеркивалось, что бедность, отсутствие образования и другие факторы, способствующие зависимому положению женщин рома, усугубляют их уязвимость перед дискриминацией, домашним насилием и торговлей людьми. Бюро рекомендовало государствам-участникам проводить проактивную политику в этой сфере и принимать меры по улучшению положения женщин рома с учетом гендерных факторов. Помимо этого, именно при поддержке БДИПЧ в данном круглом столе приняла участие группа женщин, представляющих гражданское общество рома.

Бюро также принимало участие в состоявшейся 11-12 октября 2012 г. в Вене конференции ОБСЕ «Альянс против торговли людьми», на которой обсуждались основные причины уязвимости женщин и детей рома перед таким явлением, как торговля людьми. Несмотря на то, что основные факторы – бедность, социальная изоляция, отсутствие образования и дискриминация – могут быть характерны и для других социальных или этнических групп, их масштаб и последствия для женщин и детей из общин рома являются непропорционально большими.

БДИПЧ также уделяет особое внимание расширению прав и возможностей молодежи рома и оказывает поддержку международной молодежной сети рома *ternУре*. В 2011 г. Бюро поддержало усилия организаций рома, направленные на повышение общественной активности молодых людей, – в том числе предоставляемую Гражданским альянсом рома программу обучения по вопросам мобилизации и гражданского участия молодежи, приведшую к образованию Молодежного альянса рома. В декабре 2012 г. БДИПЧ выступило финансовым спонсором и соорганизатором встречи в Брюсселе с Европейской сетью низовых организаций рома и сетью *ternУре*. В этом мероприятии приняли участие 40 молодых активистов рома, представлявших молодежные сети, а также ряд основных организаций гражданского общества, работающих с молодежью рома. Помимо этого, 7-8 декабря Бюро приняло участие в организованной Советом Европы встрече Неофициальной контактной группы по вопросу о Плане действий в

поддержку молодых рома (был представлен доклад о ходе выполнения данного плана).

Повышение осведомленности о геноциде рома и синти и содействие его признанию на официальном уровне

В течение отчетного периода Контактный пункт БДИПЧ уделял особое внимание мерам по повышению осведомленности о геноциде рома и синти в годы Второй мировой войны, увековечиванию памяти об этой трагедии и поддержке просветительских мероприятий на эту тему.

В 2008 г. Бюро оказало помощь румынскому Фонду им. Иона Чоабэ (Ion Cioaba Foundation), являющемуся социально-культурной организацией рома, при публикации книги о рома, депортированных в Приднестровье в годы Второй мировой войны. Книга имеет особое воспитательное значение с точки зрения повышения осведомленности об историческом контексте современных проблем народа рома.

Как упоминалось выше, БДИПЧ и Отдел по вопросам образования Совета Европы создали веб-сайт, посвященный информации о геноциде рома в годы Второй мировой войны (www.romagenocide.org). Ресурс работает как виртуальная библиотека по вопросам геноцида рома и предоставляет информацию о публикациях, учебных программах, методических материалах, учебниках, памятных местах и новаторских методах в соответствующей деятельности правительств, гражданского общества, международных организаций, музеев и школ.

БДИПЧ совместно с Полномочным представителем правительства Польши по вопросам равного обращения и с региональными властями 2 августа 2010 г. организовало траурное мероприятие в Освенциме, где около 80 человек, в том числе представители Европейской молодежной сети рома, приняли участие в церемонии поминовения жертв «Цыганского лагеря» (*Zigeunerlager*) на территории бывшего нацистского концлагеря Аушвиц-Биркенау. Это мероприятие проводилось с целью повышения осведомленности молодых рома об истоках геноцида рома, ознакомления их с этими трагическими событиями и обсуждения проявлений расизма и нетерпимости в отношении рома, имеющих место по всей Европе.

В связи с тем, что парламент Польши официально объявил 2 августа Днем памяти геноцида народа рома и синти, 1 августа 2011 г. БДИПЧ организовало в Кракове международный семинар «Геноцид

рома и синти: память, идентичность и современный расизм», посвященный обсуждению геноцида рома в концлагере Аушвиц-Биркенау и методов борьбы с современными формами расизма и дискриминации. Участниками семинара были историки, уцелевшие жертвы геноцида, а также более 90 молодых рома из разных стран Европы.

БДИПЧ также приняло активное участие в совещании экспертов, посвященном разработке учебных материалов на тему геноцида рома. Совещание было организовано Домом-музеем Анны Франк и прошло 19-20 июня 2011 г. в Амстердаме. В течение 2012 г. Бюро принимало участие в мероприятиях по повышению осведомленности о геноциде рома, а в октябре 2012 г. – в открытии мемориала цыган-жертв Холокоста в Берлине.

Приложения

Приложение 1.

План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ

1-2 декабря 2003 г., Маастрихт (Нидерланды)

ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО УЛУЧШЕНИЮ ПОЛОЖЕНИЯ РОМА И СИНТИ В РЕГИОНЕ ОБСЕ (MC.DEC/3/03)

Совет министров,

будучи приверженным уважению прав человека и основных свобод для всех, без какого бы то ни было негативного различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии или убеждений, политических или иных взглядов, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения,

поддерживая принятие и применение всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, обеспечивающего полное равенство возможностей для всех,

признавая особые трудности, с которыми сталкиваются рома и синти, и необходимость принятия эффективных мер с целью искоренить дискриминацию против них и обеспечить равенство возможностей в соответствии с принятыми в ОБСЕ обязательствами,

признавая достижение прогресса в области национального законодательства и программ действий, а также существенные усилия, предпринятые с этой целью государствами-участниками,

сознавая в то же время, что для улучшения повсюду в регионе ОБСЕ положения населения, принадлежащего к народностям рома и синти, по-прежнему необходимы решительные действия,

отмечая богатое культурное, языковое и историческое многообразие народностей рома и синти в регионе ОБСЕ, а также многообразие существующих в регионе ОБСЕ национальных структур и традиций,

отмечая результаты состоявшихся в последнее время важных правительственных и неправительственных конференций и инициатив, касающихся рома и синти в Европе, включая, в частности, провозглашение «Десятилетия вовлечения цыган» и возможное создание Европейского форума по делам цыган и странствующих лиц,

будучи убежден, что рома и синти должны во все возрастающей степени принимать на себя ответственность за формирование адресованной им политики,

постановляет одобрить План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ, принятый Решением № 566 Постоянного совета от 27 ноября 2003 года и приводимый в Приложении к настоящему Решению.

Приложение к Решению № 3/03 ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО УЛУЧШЕНИЮ ПОЛОЖЕНИЯ РОМА И СИНТИ В РЕГИОНЕ ОБСЕ

РЕШЕНИЕ № 566 ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО УЛУЧШЕНИЮ ПОЛОЖЕНИЯ РОМА И СИНТИ В РЕГИОНЕ ОБСЕ

I. Сфера применения и цели

1. План действий ставит целью наращивание государствами-участниками и соответствующими институтами и структурами ОБСЕ усилий с тем, чтобы дать рома и синти возможность занимать полноценное и равноправное место в обществе в наших странах и искоренить дискриминацию по отношению к ним.

2. План действий опирается на совокупность международных и региональных норм в области прав человека, обязательств, действующих в рамках ОБСЕ, а также примеров наилучшей практики в тех странах разных частей Европы, где она применяется, и направлен на внедрение такой практики и в других странах. Особые меры, предусмотренные в

Плане действий в интересах улучшения положения рома и синти, разработаны исходя из Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации²⁵⁴.

3. Как к государствам-участникам, так и к институтам ОБСЕ обращается призыв выполнять План действий. Общинам рома и синти в государствах-участниках предлагается использовать положения Плана действий и вносить активный вклад в работу по их осуществлению.

II. Общий контекст: в интересах народности рома, вместе с ними

4. В каждой из стран политика и стратегия должны: 1) откликаться на реальные проблемы, нужды и приоритеты общин рома и синти; 2) носить комплексный характер; 3) предусматривать сбалансированный и поддающийся систематическому применению подход, увязывающий правозащитные цели с социальной политикой; и 4) максимально повышать роль цыган в определении затрагивающей их политики. В то же время национальная политика или стратегия осуществления должна быть адаптирована к специфическим потребностям цыганского населения в конкретных условиях, сложившихся в государствах-участниках, и реализовываться с учетом этих потребностей. Помимо этого, в стратегиях осуществления должны быть предусмотрены механизмы, обеспечивающие проведение в жизнь общегосударственной политики на местном уровне.

5. Государствам-участникам и соответствующим институтам ОБСЕ следует руководствоваться в своих усилиях тем принципом, что любая политика и стратегия осуществления должны разрабатываться и реализовываться при активном участии общин рома и синти. Безусловно, необходимо обеспечить реальное участие рома и синти в принятии любых

²⁵⁴ Пункт 4 статьи 1 Конвенции гласит: «Принятие особых мер с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека и основных свобод, не рассматривается как расовая дискриминация при условии, однако, что такие меры не имеют своим последствием сохранение особых прав для различных расовых групп и что они не будут оставлены в силе по достижении тех целей, ради которых они были введены».

решений, влияющих на их жизнь. В разработке этих стратегий рома и синти должны участвовать рука об руку с представителями местных, национальных и международных органов. Что не менее важно, цыганские общины должны выступать в качестве равноправных партнеров и нести свою долю ответственности за повышение своего благосостояния.

6. При разработке и реализации любой политики и программ должно учитываться особое положение цыганских женщин. Там, где существуют совещательные и иные механизмы содействия участию рома и синти в таком процессе определения политики, женщины должны иметь возможность участвовать в этой работе наравне с мужчинами. Проблемы цыганских женщин должны систематически учитываться в любых соответствующих политических решениях, касающихся всего населения.

III. Борьба с расизмом и дискриминацией

В целях противодействия предубеждению против рома и синти и эффективной выработки и реализации политики борьбы с дискриминацией и насилием на расовой почве рекомендуются следующие действия:

Законодательство и правоохранительная деятельность

Рекомендуемые действия государств-участников:

7. Рассмотреть вопрос о ратификации в возможно кратчайшие сроки – если этого еще не было сделано – соответствующих международных договоров, и в частности Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

8. Принять и применять эффективное антидискриминационное законодательство в целях борьбы с дискриминацией по расовому и этническому признаку во всех сферах, включая, в частности, доступ к жилью, вопросы гражданства и постоянного проживания, образование, занятость, медицинское обслуживание и социальные услуги. Привлекать представителей рома и синти к работе по концептуализации, реализации и оценке.

9. Антидискриминационное законодательство должно предусматривать:

- запрет как прямой, так и косвенной расовой дискриминации;
- введение эффективных и пропорциональных санкций, достаточных для предупреждения актов или практики дискриминации;
- применение более строгих мер наказания за преступления на расовой почве, совершаемые как частными лицами, так и государственными чиновниками;
- равный доступ к эффективным средствам правовой защиты (судебным или административным процедурам, процедурам примирения или посредничества).

10. Необходимо обеспечить, чтобы национальное законодательство запрещало любые акты дискриминации, а также чтобы все случаи предположительной дискриминации тщательно и объективно расследовались.

11. Создать в соответствующих случаях специализированные институты, обеспечивающие применение такого законодательства, а также национальные механизмы наблюдения за ходом его применения и регулярного представления об этом докладов в условиях транспарентности. Побуждать представителей рома и синти к участию в работе таких органов, которая должна быть доступной для общественности.

12. Разрабатывать там, где это необходимо, всеобъемлющие национальные стратегии или планы действий по улучшению положения рома и синти, включающие конкретные меры по противодействию дискриминации во всех областях жизни.

13. Регулярно оценивать – особенно на местном уровне – результаты осуществления таких стратегий и привлекать общины рома и синти к процессу оценки.

14. Стремиться путем поощрения подлинного диалога или консультаций либо иными соответствующими средствами к улучшению отношений между рома и синти и другими жителями, руководствуясь целью повышения толерантности, преодоления предрассудков и изжития негативных стереотипов с обеих сторон.

15. Документально регистрировать с соблюдением национальных и международных норм защиты данных все виды и соответствующие случаи дискриминации, с тем чтобы иметь возможность лучше оценивать ситуацию и откликаться на нужды рома и синти.

16. Обеспечивать активное и эффективное расследование актов насилия в отношении рома и синти, особенно в случаях, когда имеются достаточные основания подозревать, что они совершены на расовой почве, и осуществлять судебное преследование виновных согласно национальному законодательству и при соблюдении соответствующих правозащитных норм.

17. Не допускать безнаказанности виновных в актах дискриминации или насилия, в частности, путем незамедлительного принятия полицией эффективных мер по расследованию и наказанию соответствующих лиц.

18. Облегчать рома и синти доступ к правосудию с помощью таких мер, как правовая помощь и предоставление информации на цыганском языке.

19. При разработке всех мер и программ принимать во внимание положение цыганских женщин, которые зачастую становятся жертвами дискриминации, мотивированной и их этническим происхождением, и полом.

Рекомендуемые действия институтов и структур ОБСЕ:

20. БДИПЧ и, в соответствующих случаях, другие институты и структуры ОБСЕ, включая операции ОБСЕ на местах, будут оказывать государствам-участникам по их просьбе помощь в разработке антидискриминационного законодательства, а также в учреждении органов по борьбе с дискриминацией.

21. ВКНМ в рамках своего мандата будет и впредь следить за разработкой антидискриминационного законодательства и по мере необходимости консультировать государства-участники и оказывать им содействие в этом вопросе.

22. БДИПЧ будет по запросу давать рекомендации о том, каким образом можно задействовать

существующие в государстве-участнике механизмы, такие, как бюро омбудсмана, комиссии по борьбе с дискриминацией, дисциплинарные комиссии полицейских ведомств и другие соответствующие органы, в целях ослабления напряженности между рома и синти и нецыганским населением.

23. БДИПЧ/контактный пункт по вопросам рома и синти (КПРС) будет содействовать улучшению отношений между неправительственными организациями (НПО) рома и синти и государствами-участниками.

24. БДИПЧ-КПРС будет выполнять функцию координационного центра в связи с реализацией инициатив, с которыми выступают государства-участники, и облегчать обмен информацией о наилучшей практике.

25. БДИПЧ-КПРС будет – в тесном взаимодействии с государствами-участниками, общинами рома и синти и, там, где это возможно, другими международными организациями и при полном уважении законов о защите личных данных – осуществлять сбор документации для целей разработки более адресной политики.

Полиция

Рекомендуемые действия государств-участников:

26. Разработать политику повышения осведомленности сотрудников правоохранительных органов о положении рома и синти и преодоления предубеждений и негативных стереотипов.

27. Разработать программы профессиональной подготовки, ориентированной на предотвращение чрезмерного применения силы, более глубокое понимание и уважение прав человека.

28. Разработать политику, призванную: 1) улучшить отношения между общинами рома и синти и полицией, с тем чтобы предупредить жестокое обращение и насилие в отношении рома и синти со стороны полиции; и 2) повысить веру в полицию и доверие к ней со стороны рома и синти.

29. Разработать политику и процедуры, обеспечивающие принятие полицией эффективных мер в ответ на насилие на расовой почве в отношении рома и синти.

30. Произвести – на основе консультаций с национальной полицией, НПО и представителями общин рома и синти – оценку расхождений между существующей национальной практикой и международными нормами в области полицейской деятельности.

31. Разработать – там, где это необходимо, и в тесном партнерстве с международными организациями и цыганскими НПО – директивные установки, кодексы поведения, практические руководства и программы подготовки кадров.

32. Побуждать рома и синти к поступлению на работу в правоохранительные органы в качестве надежного средства повышения толерантности и разнообразия.

Рекомендуемые действия институтов и структур ОБСЕ:

33. Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности в составе Секретариата, а также БДИПЧ будут оказывать государствам-участникам помощь в разработке программ и мер укрепления доверия, например, в области работы полиции с населением, призванных улучшать отношения между рома и синти и полицией, особенно на местном уровне.

34. БДИПЧ-КПРС и Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности подготовят в рамках своих соответствующих мандатов сборник «лучшей практики» полицейских органов в регионе ОБСЕ, посвященный полицейской деятельности применительно к общинам рома и синти.

35. ВКНМ, БДИПЧ-КПРС и Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности будут оказывать государствам-участникам помощь в разработке кодексов поведения, призванных не допустить утверждения расовых стереотипов и улучшить межэтнические отношения.

Средства массовой информации

Рекомендуемые действия государств-участников:

36. Развернуть информационно-пропагандистские кампании, нацеленные на борьбу с предрассудками против рома и синти и преодоление связанных с ними негативных стереотипов.

37. В целях содействия свободе выражения мнений поощрять профессиональную подготовку журналистов-цыган и их прием на работу в органы массовой информации в целях расширения доступа рома и синти к средствам массовой информации.

38. Побуждать средства массовой информации освещать позитивные стороны жизни цыган и сбалансированно подавать соответствующие материалы, не допуская создания стереотипных представлений о рома и синти и нагнетания напряженности между различными этническими группами. Организовывать в этих целях «круглые столы» с участием представителей средств массовой информации и рома и синти.

Рекомендуемые действия институтов и структур ОБСЕ:

39. Во взаимодействии с БДИПЧ и соответствующими международными организациями Представителю по вопросам свободы средств массовой информации (ПССМИ) следует рассмотреть вопрос о возможном вкладе ОБСЕ в создание Европейского цыганского радио с вещанием на всю Европу. БДИПЧ и ПССМИ следует организовывать общественные диспуты, кампании против дискриминации и совместные учебные программы с участием работников средств массовой информации и для них.

40. ПССМИ следует рассмотреть вопрос об оказании содействия в проведении учебных семинаров для журналистов-цыган.

41. БДИПЧ-КПРС и ПССМИ будут организовывать «круглые столы» с участием журналистов, посвященные образу рома и синти в общественном сознании.

42. ВКНМ будет и далее разрабатывать и распространять адресованные директивным органам руководства, касающиеся использования государственных вещательных компаний в поликультурном обществе – в частности, с целью усилить поддержку таких компаний, вещающих для меньшинств, в том числе для рома и синти, и расширить их доступ к средствам массовой информации.

IV. Решение социально-экономических проблем

Необходимо предпринять действия, обеспечивающие рома и синти возможность пользоваться социально-экономическими правами наравне с другими. Для облегчения интеграции рома и синти в социально-экономическую жизнь общества и преодоления их изоляции и нищеты необходимы меры на низовом уровне, особенно предложенные самими цыганскими объединениями. ОБСЕ и ее государства-участники должны и впредь поощрять такую интеграцию.

Жилье и условия жизни

Рекомендуемые действия государств-участников:

43. Создать механизмы и административно-правовые процедуры, призванные конкретизировать имущественные права, разрешить вопросы собственности и упорядочить правовой статус рома и синти в тех случаях, когда вопрос о законности их проживания не урегулирован (например, поселения цыган в отсутствие прав на землю или поселения, не включенные в земельный план основного населенного пункта; не имеющие узаконенного жилищного статуса семьи и дома в поселениях, где соответствующие лица фактически проживают уже десятки лет).

44. Привлекать рома и синти к определению жилищной политики, а также к реализации проектов по строительству, восстановлению и/или содержанию в должном порядке государственного жилья, осуществляемых в их интересах. Не допускать, чтобы жилищные проекты способствовали этнической и/или расовой сегрегации.

45. Рассмотреть возможность предоставления гарантий по ссудам, которые могут быть получены государствами-участниками от международных организаций и финансовых учреждений на нужды строительства жилья для малоимущих.

46. Поощрять кооперативное строительство жилья для цыганских общин и обеспечивать необходимое обучение содержанию таких объектов в должном порядке.

Рекомендуемые действия институтов и структур ОБСЕ:

47. Представляется целесообразным, чтобы БДИПЧ-КПРС и Бюро Координатора деятельности ОБСЕ в области экономики и окружающей среды (БКДЭОС) взяли на себя более весомую роль в содействии получению информации и доступа к ресурсам, выделяемым иностранными донорами на конкретные проекты по социально-экономическому развитию цыганских общин, – особенно если они предложены объединениями рома и синти.

Безработица и экономические проблемы

Рекомендуемые действия государств-участников:

48. Содействовать увеличению числа обладающих должной квалификацией рома и синти среди работников государственного сектора.

49. Разработать учебные программы для подготовки слабо представленных групп населения, таких, как рома и синти, к работе в местных органах государственного управления и в других сферах и политику поощрения найма на гражданскую службу выпускников этих программ.

50. Произвести переоценку результатов осуществления программ субсидированного трудоустройства, уделяя особое внимание тем их компонентам, которые касаются образования, с тем чтобы обеспечить их направленность на повышение конкурентоспособности рома и синти на рынке труда.

51. Разработать политику и программы, в том числе в области профессионально-технического обучения, призванные повышать у рома и синти – особенно из

числа молодежи и женщин – пользующиеся рыночным спросом профессиональные навыки и пригодность к трудоустройству.

52. Проводить социальную политику, нацеленную на увеличение стимулов к поиску работы, в качестве надежного способа избежания зависимости от социальных выплат.

Рекомендуемые действия институтов и структур ОБСЕ:

53. БКДЭОС совместно с соответствующими международными организациями будет по просьбе государств-участников вносить свой вклад в разработку подходов к преодолению преград и дискриминации, мешающих цыганам реализовать свой потенциал в экономической сфере.

54. По просьбе государств-участников БДИПЧ-КПРС и БКДЭОС будут оказывать помощь в развитии у рома и синти профессиональных навыков, необходимых для работы по найму и в качестве предпринимателей, путем организации в государствах-участниках программ профессиональной подготовки и переподготовки. Успешные проекты, особенно касающиеся обучения предпринимательским навыкам и развития малых и средних предприятий (МСП) (например, программа семинаров для молодых предпринимателей), могли бы быть адаптированы к нуждам рома и синти. Помимо этого, БКДЭОС могло бы содействовать их вовлечению в социально-экономическую жизнь, выступая в роли катализатора поддержки организациями и финансовыми учреждениями-партнерами программ микрокредитования, предусматривающих выделение малых ссуд на создание малых предприятий.

55. БКДЭОС, действуя в тесном контакте и сотрудничестве с другими международными организациями во избежание дублирования усилий, может помогать правительствам в оценке воздействия экономической политики и процессов на общины рома и синти (путем разработки показателей для оценки осуществления/эффективности политики).

56. БДИПЧ-КПРС и БКДЭОС будут использовать результаты работы ПРООН и других учреждений по изучению потребностей рома и синти в целях поддержки политики, учитывающей масштабы

и характер их особых потребностей в каждом государстве-участнике.

57. Координируя свои действия с соответствующими международными организациями (в частности, ПРООН и Всемирным банком) БДИПЧ-КПРС и БКДЭОС рассмотрят способы расширения доступа рома и синти к обычным программам обучения. Могут быть организованы семинары-практикумы или дискуссии за «круглым столом», ориентированные на потребности рома и синти, с целью информирования и просвещения членов их общин в том, что касается социально-экономических прав личности и прав предпринимателей.

Медицинское обслуживание

Рекомендуемые действия государств-участников:

58. Обеспечить рома и синти доступ к медицинскому обслуживанию на недискриминационной основе.

59. Повышать осведомленность медицинского персонала об особых нуждах цыганского населения.

60. Принять меры по преодолению высокой заболеваемости и недоедания в цыганских общинах.

61. Поощрять расширение доступа рома и синти к общим службам здравоохранения на раннем этапе путем:

- (a) информирования рома и синти о наличии таких служб и о том, как воспользоваться их услугами;
- (b) повышения доверия рома и синти к государственным медицинским учреждениям, в частности посредством наказания виновных в прямой или косвенной дискриминации по отношению к рома и синти; улучшения понимания работниками медицинских учреждений соответствующих аспектов цыганской культуры; и оказания поддержки посредникам, которые могут играть важную роль в преодолении отчужденности между цыганскими общинами и учреждениями здравоохранения.

62. Уделять особое внимание здоровью женщин и девочек, в частности, путем:

- (a) поддержки и/или разработки программ распространения информации по вопросам

здравоохранения (включая питание, уход за новорожденными, бытовое насилие и т. п.);

- (b) расширения доступа к гинекологической помощи, включая медицинскую помощь в предродовой период, при родах и после родов, в частности путем распространения информации и обучения.

63. Уделять особое внимание здоровью детей рома и синти путем предоставления соответствующей педиатрической помощи, включая профилактические меры – такие, как добровольная вакцинация в цыганских поселениях.

Рекомендуемые действия институтов и структур ОБСЕ:

64. БДИПЧ во взаимодействии с другими международными организациями и НПО будет использовать имеющиеся данные исследований для выявления социально-экономических, политических и культурных факторов, влияющих на состояние здоровья тех или иных цыганских общин, и будет консультировать государства-участники по вопросам реализации программ в области здравоохранения, направленных на удовлетворение выявленных потребностей.

65. БДИПЧ-КПРС и, в соответствующих случаях, другие институты и структуры ОБСЕ, включая операции ОБСЕ на местах, будут оказывать содействие государствам-участникам, предпринимающим информационно-просветительские инициативы, которые должны помочь рома и синти в полной мере использовать обычные услуги распространением соответствующей информации о надлежащей практике.

66. БДИПЧ-КПРС будет уделять особое внимание обеспечению доступа рома и синти к программам, нацеленным на предупреждение и/или лечение наркомании и наркотической зависимости, а также СПИД и связанных с ним заболеваний.

V. Улучшение доступа к образованию

Образование является одной из предпосылок участия рома и синти в политической и социально-экономической жизни своих стран на равноправной с другими основе. Незамедлительное принятие в этой

области действенных мер, особенно способствующих лучшей посещаемости школьных занятий и направленных на борьбу с неграмотностью, должно рассматриваться в качестве одного из наивысших приоритетов как руководством, так и цыганскими общинами. Политика в области образования должна быть нацелена на интеграцию рома и синти в общую систему образования путем предоставления полного и равного доступа к нему на всех уровнях при сохранении внимания к культурной специфике.

Рекомендуемые действия государств-участников:

67. Обеспечить, чтобы национальное законодательство включало надлежащие положения о запрете расовой сегрегации и дискриминации в области образования и предусматривало эффективные меры правовой защиты при нарушениях такого законодательства.

68. Консультироваться с представителями рома и синти при выработке затрагивающей их политики в области образования.

69. Активно способствовать предоставлению детям рома и синти равных возможностей в области образования, особенно путем оказания им языковой или иной помощи.

70. Принимать особые меры к повышению качества и эффективности образования для детей рома и синти. Поощрять более широкую представленность рома и синти в преподавательском составе школ.

71. Включать в учебные пособия материалы по истории и культуре цыган, уделяя особое внимание судьбе рома и синти в период Холокоста.

72. Рассмотреть вопрос о принятии мер, обеспечивающих организацию преподавания, уважение, защиту и распространение цыганского языка, а также цыганской культуры как неотъемлемой части культурного наследия рома и синти.

73. Разрабатывать и осуществлять всеобъемлющие программы десегрегации в школах, направленные на: 1) прекращение практики систематического направления цыганских детей в специальные школы или классы (например, в школы для умственно

отсталых, в школы и классы, предназначенные исключительно для детей рома и синти); и 2) перевод цыганских детей из специальных школ в общине.

74. Выделять средства для финансирования перевода цыганских детей в общую систему образования и разработки программ школьной поддержки, призванных облегчить такой переход в общую систему образования.

75. Облегчать цыганским детям доступ в общую систему образования путем принятия таких мер, как:

- (a) меры по искоренению в школах случаев проявления предрассудков в отношении рома и синти;
- (b) подготовка педагогических кадров в области поликультурного образования и работы с этнически неоднородными классами;
- (c) разработка стратегии обеспечения более широкой поддержки местной общественностью мер по десегрегации школ;
- (d) оказание поддержки усилиям по преодолению разрыва между детьми рома и синти и другими учениками, в том числе путем осуществления программ для дошкольников, рассчитанных на подготовку детей рома и синти к поступлению в начальную школу;
- (e) оказание поддержки в целях увеличения числа посредников/воспитателей и учителей из числа членов цыганских общин.

76. Разрабатывать и реализовывать учебные программы антирасистской направленности для школ, а также кампании по борьбе с расизмом для средств массовой информации.

77. Выработать политику противодействия всему комплексу факторов, способствующих низкой посещаемости школьных занятий детьми рома и синти. Это, в частности, включает обеспечение семей рома и синти необходимой документацией, позволяющей им регистрироваться наравне со всеми другими жителями.

78. Рассмотреть вопрос о выработке программ социальной поддержки малообеспеченных цыганских семей, имеющих детей школьного возраста.

79. Поощрять регулярное посещение детьми рома и синти школьных занятий и, в частности, вовлекать в это дело членов семей и социальных посредников,

содействуя осознанию родителями из числа рома и синти и цыганскими старейшинами своей ответственности за создание условий для посещения детьми школьных занятий и особенно за предоставление девочкам равного доступа к образованию.

80. Уделять особое внимание обеспечению цыганским девочкам равных возможностей для получения образования и приобщения к социальной жизни и разрабатывать программы по снижению процента бросающих учебу, который среди них особенно высок.

81. Рассмотреть вопрос о разработке соответствующих программ для не закончивших начальную школу и неграмотных.

82. Разрабатывать, там где это необходимо, программы предоставления стипендий студентам-цыганам и поощрять их более широкое участие в существующих программах предоставления стипендий.

83. Способствовать повышению компьютерной грамотности среди рома и синти путем создания информационных веб-сайтов.

84. Проводить периодическую оценку эффективности политики в области образования.

Рекомендуемые действия институтов и структур ОБСЕ:

85. ВКНМ будет побуждать государства-участники к выполнению их обязательств, касающихся обеспечения всем членам общества свободного и равного доступа к государственному образованию, а также будет побуждать их принимать меры по улучшению положения рома и синти в этом плане.

86. ВКНМ будет продолжать формулировать руководящие принципы, касающиеся моделей образования, содержания учебных программ, обучения родным языкам и преподавания на этих языках, включая цыганский язык.

VI. Расширение участия в общественно-политической жизни

Рома и синти сталкиваются с особыми трудностями, когда речь заходит об их участии в общественной, и особенно политической, жизни своих стран. Низкий уровень образования, а в некоторых случаях и дискриминационные отношения к ним, весьма способствуют недопредставленности рома и синти на всех уровнях государственного управления. Рома и синти имеют равное право на участие в делах общества. Это включает право избирать и быть избранным, право участвовать в общественных делах и создавать политические партии без какой-либо дискриминации. Следует поощрять предпринимаемые в последние годы усилия по активизации участия цыган в политике, особенно те, которые исходят от самих цыганских объединений.

Рекомендуемые действия государств-участников:

87. Государства-участники должны проявлять инициативу в обеспечении того, чтобы у рома и синти, как и у всех других жителей, имелись все необходимые документы, включая свидетельства о рождении, удостоверения личности и полисы медицинского страхования. Проблемы, связанные с отсутствием основных документов, государствам-участникам настоятельно рекомендуется решать на основе партнерского взаимодействия с общественными организациями рома и синти.

88. Желательно, чтобы государства-участники принимали во внимание следующие основные предпосылки обеспечения эффективного участия рома и синти в общественно-политической жизни:

- *вовлечение на раннем этапе:* любая инициатива, касающаяся рома и синти, должна предусматривать их как можно раннее вовлечение в нее на этапах разработки, осуществления и оценки;
- *всеобщий охват:* рома и синти должны быть охвачены формальными процессами консультаций, причем эффективность механизмов, созданных для их участия в выработке важнейших политических инициатив, должна обеспечиваться за счет их

вовлечения в процесс, характеризующийся широкой представительностью;

- *транспарентность:*
программы и предложения должны распространяться за достаточно долгое время до наступления сроков принятия решений, с тем чтобы представители общин рома и синти могли подвергнуть их содержательному анализу и внести в них свой вклад;
- *реальное участие рома и синти в государственном управлении на всех уровнях:*
участие рома и синти в местных органах государственного управления совершенно необходимо для эффективного осуществления затрагивающей их политики;
- *собственная ответственность:*
рома и синти играют важнейшую и незаменимую роль в обеспечении практического соблюдения их права на участие в политическом процессе.

89. Выборные должностные лица должны устанавливать тесные рабочие контакты с общинами рома и синти.

90. Создавать механизмы для обеспечения равноправного, прямого и открытого диалога между представителями рома и синти и государственными властями, включая совещательные и консультативные органы.

91. Облегчать взаимодействие между политическими лидерами местного и национального уровня и различными цыганскими объединениями.

92. Организовывать кампании по повышению осведомленности о выборах в целях расширения участия в них цыганского электората.

93. Обеспечить избирателям-цыганам возможность делать свободный и информированный выбор.

94. Принимать меры, гарантирующие женщинам равное право голоса, в том числе обеспечивая соблюдение запретов на так называемое «семейное голосование».

95. Поощрять рома и синти к более активному участию в работе государственных и общественных служб, включая, при необходимости, специальные меры, способствующие их привлечению на работу в государственный аппарат.

96. Поощрять представительство рома и синти на выборных должностях и постах, замещаемых путем назначения, на всех уровнях государственного управления.

97. Повышать гражданский потенциал рома и синти и вовлекать их в процессы принятия решений государственного и местного уровня в качестве выборных представителей своих общин и граждан своих стран.

98. Способствовать участию цыганских женщин в общественно-политической жизни; цыганские женщины должны иметь возможность наравне с мужчинами участвовать в консультативных и иных механизмах, призванных расширять доступ ко всем сферам общественно-политической жизни.

99. БДИПЧ и, где это целесообразно, другие институты и структуры ОБСЕ, включая операции ОБСЕ на местах, будут разрабатывать программы, направленные на обеспечение регистрации, которая необходима для полноправного участия в политической деятельности.

100. БДИПЧ-КПРС должен оказывать помощь в организации подготовки кадров для цыганских НПО, а также самими этими НПО, включая организации СМИ, в интересах цыганских общин в целом по тематике, касающейся демократических процессов и участия граждан.

101. БДИПЧ, а также, где это целесообразно, другие институты и структуры ОБСЕ, включая операции ОБСЕ на местах, будут разрабатывать и осуществлять просветительские программы для электората и программы регистрации избирателей.

102. БДИПЧ будет выступать в роли катализатора обмена информацией и передовым опытом между государствами-участниками и с другими международными организациями.

103. БДИПЧ будет продолжать и укреплять практику изучения участия цыган в голосовании и избирательных процессах, а также будет продолжать практику включения экспертов-цыган в состав своих миссий по наблюдению в регионе ОБСЕ.

104. ВКНМ в рамках своего мандата будет продолжать консультировать государства относительно соответствующих путей и средств содействия участию рома и синти во всех сферах общественной жизни.

105. БДИПЧ-КПРС, а также, в соответствующих случаях, другие институты и структуры ОБСЕ, включая операции ОБСЕ на местах, будут разрабатывать программы, поощряющие выдвижение кандидатур рома и синти в выборные органы, либо будут находить нестандартные подходы, обеспечивающие участие представителей рома и синти в процессах принятия подходы на национальном и местном уровне.

106. БДИПЧ будет уделять особое внимание деятельности, направленной на расширение доступа цыганских женщин ко всем сферам общественно-политической жизни.

VII. Рома и синти в кризисных и послекризисных ситуациях

Государства-участники несут обязательство обеспечивать, чтобы даже в кризисных и послекризисных ситуациях все основные права, включая права беженцев, вытекающие из соответствующих международно-правовых документов, и в частности из Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протокола 1967 года к ней, гарантировались без дискриминации. Они принимают во внимание Руководящие принципы ООН касательно внутреннего перемещения в качестве полезной основы для работы ОБСЕ и для их усилий по решению проблем внутреннего перемещения.

Рекомендуемые действия государств-участников:

107. Консультироваться с цыганским населением при определении кризисных ситуаций в целях облегчения надлежащих процедур и выявления конкретных географических районов, из которых имеет место отток беженцев и внутренне перемещенных

лиц, а также в целях учета специфического положения рома и синти.

108. Обеспечивать, чтобы цыганское население, подвергшееся вынужденному перемещению (беженцы и ВПЛ), должным образом регистрировалось и чтобы ему выдавались соответствующие документы.

109. Государства-участники должны обеспечивать наличие программ, облегчающих беженцам и ВПЛ из числа рома и синти обоснованный выбор долгосрочного решения по поводу своего будущего, включая осуществление их права на безопасное, достойное и устойчивое возвращение. Такие программы должны обеспечивать предоставление конкретной информации по каждому вопросу, имеющему значение для беженцев и ВПЛ, которая должна предлагаться на соответствующих языках.

110. Обеспечить, чтобы обращение с беженцами из числа рома и синти отвечало соответствующим международным нормам и стандартам защиты и носило недискриминационный характер.

111. Использовать функции БДИПЧ по предотвращению конфликтов и выявлению областей, требующих вмешательства на раннем этапе, опираясь при этом на опыт ВКНМ ОБСЕ.

112. Уделять особое внимание потребностям цыганских женщин и детей в кризисных и послекризисных ситуациях, в первую очередь предоставляя им доступ к медицинскому обслуживанию, возможность получения жилья и школьного обучения.

Рекомендуемые действия институтов и структур ОБСЕ:

113. БДИПЧ будет использовать свои специфические функции в вопросах предотвращения конфликтов и выявления потенциально кризисных областей, требующих вмешательства на раннем этапе.

114. В соответствии со своим мандатом БДИПЧ-КПРС призван эффективно реагировать на кризисные ситуации, в том числе путем сотрудничества с правительствами соответствующих стран, межправительственными органами и международными организациями, в частности с УВКБ ООН, в целях защиты подвергающихся риску цыганских общин.

115. БДИПЧ-КПРС будет повышать осведомленность государственных должностных лиц, журналистов и других сторон о положении рома и синти в районах кризисов или конфликтов.

116. БДИПЧ будет проявлять инициативу в деле анализа мер, предпринимаемых государствами-участниками в отношении рома и синти, и предлагать свои рекомендации в интересах более успешного преодоления элементов напряженности в конкретных местных условиях, которые, если этого не предотвратить, могут перерасти в ситуации открытого конфликта.

117. ВКНМ будет продолжать осуществлять свой мандат по предотвращению конфликтов на возможно более раннем этапе.

VIII. Углубление сотрудничества и координации действий с другими международными организациями и НПО

Учитывая повышенное внимание, уделяемое различными международными организациями вопросам, касающимся рома и синти, для предотвращения дублирования усилий необходимы координация и сотрудничество. Для обеспечения эффективного выполнения Плана действий ОБСЕ, и в частности БДИПЧ, будет тесно сотрудничать с международными организациями и неправительственными организациями.

118. БДИПЧ-КПРС будет и впредь активно участвовать в неофициальной контактной группе представителей межправительственных организаций по делам народности рома²⁵⁵.

119. Укрепление этого неофициального органа и повышение его потенциала будут осуществляться по договоренности и в сотрудничестве со всеми соответствующими партнерами, особенно за счет включения в его состав представителей государств-участников ОБСЕ. В интересах достижения этой цели будет рассмотрен вопрос о проведении регулярных встреч неофициальной контактной группы

255 В неофициальной контактной группе представителей межправительственных организаций по делам народности рома участвуют БДИПЧ ОБСЕ, Совет Европы, Европейская комиссия и Европейский союз.

на уровне экспертов или, когда это будет сочтено необходимым, на более высоком уровне.

120. Неофициальной контактной группе следует определить общие ориентиры и приоритеты, а также обеспечивать лучшую координацию и взаимодействие во избежание дублирования усилий.

121. БДИПЧ-КПРС будет стремиться к консолидации «Международной контактной группы по делам народности рома»²⁵⁶ и будет вносить дальнейший вклад в инициативу Совета Европы, касающуюся возможного создания Европейского форума по делам цыган и странствующих лиц.

122. БДИПЧ-КПРС будет предоставлять информацию и координационные услуги соответствующим национальным и международным институтам и будет облегчать их диалог между собой и с цыганскими НПО.

123. БДИПЧ-КПРС будет стремиться развивать отношения с организациями рома и синти и помогать им координировать свои усилия и ресурсы как внутри отдельных государств, так и на трансграничном уровне и в полной мере использовать возможности, которые открывает уже проводимая национальная и международная политика, затрагивающая рома и синти.

124. БДИПЧ-КПРС будет опираться на опыт и вклад существующих проектов в области мониторинга, разработанных другими международными организациями.

IX. Контактный пункт БДИПЧ по вопросам рома и синти

125. При необходимости БДИПЧ-КПРС будет облегчать обмен информацией между государствами-участниками ОБСЕ, разработавшими или стремящимися улучшить государственную политику в отношении рома и синти.

256 Международная контактная группа по делам народности рома была создана в октябре 2000 г. по инициативе контактного пункта БДИПЧ по вопросам рома и синти. В Контактную группу входят представители Международного союза рома, Национального конгресса рома, выборные представители народности рома, эксперты из числа рома и КПРС БДИПЧ.

126. По соответствующим запросам БДИПЧ-КПРС будет консультировать государства-участники относительно будущей политики в отношении рома и синти и будет стимулировать дискуссии между правительствами и цыганскими НПО.

127. БДИПЧ-КПРС будет поддерживать усилия по повышению потенциала цыганских НПО.

128. БДИПЧ-КПРС создаст базу данных о лучшей практике, имеющейся в государствах – участниках ОБСЕ.

129. БДИПЧ-КПРС следует проявлять инициативу в том, что касается анализа мер, предпринимаемых государствами-участниками, а также конкретных ситуаций и инцидентов, затрагивающих рома и синти. В этих целях КПРС будет устанавливать и развивать прямые контакты с государствами-участниками и предлагать им рекомендации и заключения.

130. Правительства соответствующих стран будут сотрудничать с БДИПЧ-КПРС в нахождении эффективных решений в кризисных ситуациях.

131. БДИПЧ-КПРС будет предоставлять общинам рома и синти дополнительную информацию о ресурсах и деятельности ОБСЕ.

132. Во взаимодействии с соответствующими институтами и структурами ОБСЕ БДИПЧ будет разрабатывать соответствующие меры, направленные на устранение первопричин торговли людьми, особенно детьми, и повышать среди цыганского населения осведомленность о ее последствиях.

X. Выполнение: обзор и оценка

133. Выполнение положений Плана действий будет рассматриваться на совещаниях по рассмотрению выполнения, посвященных человеческому измерению, на конференциях по обзору и других соответствующих мероприятиях по человеческому измерению.

134. Основываясь на итогах вышеупомянутых совещаний, а также на результатах работы консолидированной неофициальной контактной группы представителей межправительственных организаций по

делам народности рома и Международной контактной группы по делам народности рома, Директор БДИПЧ будет представлять доклады Постоянному совету, который может рекомендовать государствам-участникам и институтам ОБСЕ приоритеты в области сотрудничества и координации действий.

135. Постоянный совет будет периодически организовывать неофициальные брифинги контактного пункта по вопросам рома и синти по тематике, охватываемой настоящим Планом действий, в целях оценки полученного на национальном и местном уровне эффекта от предусмотренных в нем мер.

136. В целях облегчения процесса обзора выполнения приветствуются представление государствами-участниками ОБСЕ в ходе совещаний по рассмотрению выполнения, посвященных человеческому измерению, перед конференциями по обзору, а также на заседаниях Постоянного совета – в зависимости от того, что целесообразно, – информации о недавних событиях, влияющих на положение рома и синти, и/или о мерах, принятых в духе настоящего Плана действий.

137. Все соответствующие институты и структуры ОБСЕ, включая операции ОБСЕ на местах, будут продолжать тесно взаимодействовать с государствами-участниками в целях оказания им помощи в выполнении Плана действий.

138. БДИПЧ-КПРС распространит информацию о настоящем Плане среди цыганского населения и организаций рома и синти, а также направит ее другим международным организациям.

139. С тем чтобы БДИПЧ-КПРС мог выполнять задачи, возложенные на него настоящим Планом действий, Постоянный совет ОБСЕ рассмотрит вопрос об обеспечении надлежащих людских и финансовых ресурсов. Подробности будут проработаны Консультативным комитетом по управлению и финансам и представлены Постоянному совету.

Приложение II.

Хронология деятельности БДИПЧ по вопросам рома и синти

В приведенной ниже таблице представлены вехи деятельности БДИПЧ по вопросам рома и синти (с 1990 г. до принятия в декабре 2003 г. Плана действий ОБСЕ, а затем – с 2003 г. по настоящее время). Эта хронология отражает этапы развития деятельности БДИПЧ в данном направлении – от обязательств в области человеческого измерения и докладов о положении рома и синти к соответствующим мерам и рекомендациям. Эта работа началась тогда, когда ОБСЕ признала необходимость вовлечения рома и синти в процесс принятия решений и когда в этих целях были созданы соответствующие институциональные механизмы. Период с 2003 г. по настоящее время – это практические меры по выполнению различных разделов Плана действий.

Период	Обязательства в области человеческого измерения и доклады о положении рома и синти	Действия государств-участников ОБСЕ и соответствующие рекомендации
1990-1993 Повышение осведомленности и призывы к разработке программ	<ul style="list-style-type: none"> • Копенгагенский документ СБСЕ (1990) • Совещание экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств (Женева, 1991 г.) • Хельсинкский документ ОБСЕ «Вызов времени перемен» (1992) • Заявление ВКНМ о проблемах рома на совещании Комитета старших должностных лиц (1993) 	<ul style="list-style-type: none"> • Признание особых проблем, с которыми сталкиваются рома и синти; • Необходимость принятия эффективных мер, направленных на достижение полного равенства возможностей; • Разработка программ по созданию условий для содействия недискриминации и взаимопониманию между представителями разных культур; • Введение новых мер по усилению контроля над миграционными потоками,двигающимися с востока на запад.
1994-1995 Создание механизма ОБСЕ по мониторингу ситуации и содействию обмену информацией; систематизация данных о рома и синти, проживающих в регионе ОБСЕ.	<ul style="list-style-type: none"> • Семинар по человеческому измерению, посвященный рома и синти (Варшава, 1994 г.) • Встреча на высшем уровне глав государств-участников ОБСЕ (Будапешт, 1994 г.) • Отчет Совещания по рассмотрению выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению (Варшава, 1995 г.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Создание в рамках БДИПЧ Контактного пункта по вопросам рома и синти; • Предложение о проведении исследования положения рома по странам и регулярной последующей работе в этом направлении.
1996-1997 Переход к формированию государственной политики и созданию программ в рамках взаимодействия между НПО и государственными органами	<ul style="list-style-type: none"> • Отчет докладчиков на конференции ОБСЕ по обзору (Вена, 1996 г.) • Отчет о первой встрече за круглым столом, посвященной вопросам рома и синти • Совещание по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению (Варшава, 1997 г.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Делегации ОБСЕ предлагают политические меры и структуры по борьбе с нетерпимостью в отношении рома и синти • Рекомендации: • Выработать комплексный подход к вопросам, касающимся рома и синти; • Расширить участие рома в общественно-политической жизни; • Борьба с преступлениями на почве ненависти и дискриминацией.

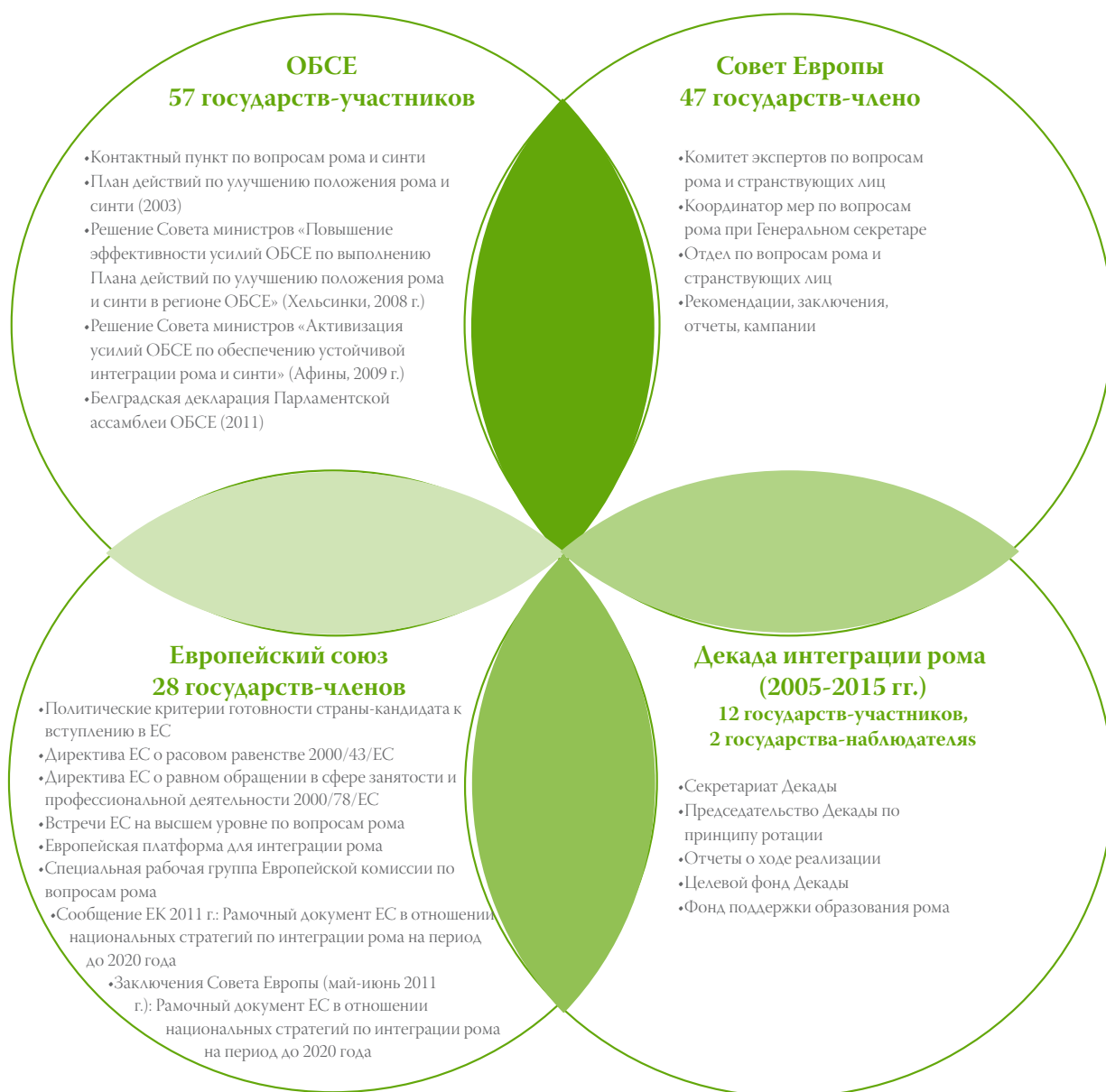
Период	Обязательства в области человеческого измерения и доклады о положении рома и синти	Действия государств-участников ОБСЕ и соответствующие рекомендации
<p>1998-2002</p> <p>Создание и укрепление Контактного пункта в составе БИПЧ</p> <p>Переход к новому этапу деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> • применение передового опыта на практике; • выполнение программы действий в чрезвычайных ситуациях. 	<ul style="list-style-type: none"> • Встреча Парламентской ассамблеи ОБСЕ (июнь 1998 г.) • Встреча Совета министров в Осло (декабрь 1998 г.) • Отчет о встрече за круглым столом по вопросам рома и синти • Встреча Парламентской ассамблеи ОБСЕ (Санкт-Петербург, 1998 г.) • Дополнительное совещание по человеческому измерению (Вена, 1999 г.) • Стамбульский документ, принятый на встрече на высшем уровне глав государств и правительств ОБСЕ (Стамбул, 1999 г.) 	<p>Рекомендации:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Учреждение в БДИПЧ должности советника по вопросам рома и синти; • Расширение трехстороннего сотрудничества между БДИПЧ, Советом Европы и ЕС; • Специальная рабочая группа ОБСЕ и план действий в связи с положением рома в Косово и в других кризисных ситуациях.
<p>2003-2007</p> <p>Принятие Плана действий</p> <p>Выполнение БДИПЧ различных разделов Плана действий</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Встреча Света министров ОБСЕ в Маастрихте (декабрь 2003 г.) • Региональная конференция «Рома и запись актов гражданского состояния в Юго-Восточной Европе» (Белград, 28 ноября 2005 г.) • Международная конференция по вопросам выполнения обязательств, посвященная рома, синти и странствующим лицам (Варшава, октябрь 2005 г.) • Международная конференция по вопросам выполнения и согласования национальных стратегий в отношении рома, синти и странствующих лиц: принципы выработки общей концепции (Бухарест, май 2006 г.) • План действий ОБСЕ в отношении рома и синти: участие в политической жизни, преодоление дискриминации (сентябрь 2007 г.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Необходимость регионального подхода к вопросам регистрации актов гражданского состояния рома и синти в Юго-Восточной Европе; • Согласование политики в отношении рома и синти; • Поддержка процесса становления рома и синти как политической силы.
<p>С 2008 г. по настоящее время</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Решение Совета министров ОБСЕ № 6/08 «Повышение эффективности усилий ОБСЕ по выполнению Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ» (Хельсинки, 2008 г.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Еще раз подтверждено значение образования; призыв к государствам-участникам обеспечить равный доступ к образованию и поддержку дошкольного образования для детей рома и синти; • Подчеркивается, что политика в области образования должна иметь целью интеграцию рома и синти в общей системе образования.

Период	Обязательства в области человеческого изменения и доклады о положении рома и синти	Действия государств-участников ОБСЕ и соответствующие рекомендации
С 2008 г. по настоящее время	<ul style="list-style-type: none"> • Решение Совета министров ОБСЕ № 8/09 «Активизация усилий ОБСЕ по обеспечению устойчивой интеграции рома и синти» (Афины, 2009 г.) • Астанинская декларация Действующего председателя ОБСЕ (июнь 2010 г.) • Резолюция Парламентской ассамблеи ОБСЕ «Поощрение политики в интересах рома» (Белград, 6-10 июля 2011 г.) • Резолюция Парламентской ассамблеи ОБСЕ «Поощрение политики обеспечения равенства между женщинами и мужчинами рома» (Белград, 6-10 июля 2011 г.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Активизация усилий ОБСЕ по обеспечению интеграции рома и синти; • Призыв к государствам-участникам усилить меры по продвижению толерантности и борьбе с предубеждениями в отношении рома и синти в целях предупреждения их дальнейшей маргинализации и изоляции, а также роста проявлений нетерпимости с использованием насилия в отношении рома и синти. • Призыв к большей решимости в реализации Плана действий и к усилению мер по выполнению последующих решений Совета министров с особым вниманием к обеспечению возможностей для образования рома и синти, а также к продвижению толерантности и борьбе с предубеждениями в отношении рома и синти. • Подчеркивается, что проблема рома должна стать одним из главных направлений основной политики государств-участников; • Требование обеспечить приоритет образования в системе мер по преодолению социального отторжения рома и синти, переходящего из поколения в поколение. • Рекомендовано, чтобы государства-участники развивали позитивные меры в области обеспечения женщинам рома равных возможностей в получении доступа к услугам и реализации прав.

Период	Обязательства в области человеческого измерения и доклады о положении рома и синти	Действия государств-участников ОБСЕ и соответствующие рекомендации
	<ul style="list-style-type: none"> • «Выполнение Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ» (отчет за 2008 г.) • «Оценка ситуации с правами человека рома и синти в Италии: отчет миссии по установлению фактов (Милан, Неаполь и Рим – март 2009 г.)» • «Полиция и рома и синти: формирование доверия и взаимопонимания. Примеры хорошей практики» (апрель 2010 г.) • «Борьба с насилием, содействие интеграции: рабочий визит в целях оценки инцидентов с применением насилия в отношении рома в Венгрии – основные события, выводы и рекомендации» (июнь 2010 г.) • «Охват детей рома и синти в системе дошкольного образования в регионе ОБСЕ» (ноябрь 2010 г.) • «Равный доступ к качественному образованию для детей рома: рабочий визит для оценки ситуации в Чешскую Республику» (ноябрь 2012 г.) 	

Приложение III.

Государства-участники и международные структуры



Страны-кандидаты в члены ЕС

- Исландия
- бывшая югославская Республика Македония
- Сербия
- Турция
- Черногория

Декада интеграции рома

- Албания
- Болгария
- Босния и Герцеговина
- Венгрия
- Испания
- бывшая югославская Республика Македония
- Румыния
- Сербия
- Словакия
- Хорватия
- Черногория
- Чешская Республика
- Словения (в статусе наблюдателя)
- Соединенные Штаты (в статусе наблюдателя)

Приложение IV.

Мероприятия и деятельность Контактного пункта по вопросам рома и синти (2008-2013)

Название	Место проведения	Дата	Число участников
Международная встреча за круглым столом «Рома, ашкали и «египтяне» в Косово: проблемы и перспективы устойчивой интеграции»	Вена	22 октября 2008 г.	45
Международная встреча за круглым столом «Рома, ашкали и «египтяне» в Косово: проблемы и перспективы устойчивой интеграции»	Приштина	9 февраля 2009 г.	70
Консультативное совещание научных кругов по вопросам последних событий и тенденций в положении рома и синти в Европе	Варшава	9 марта 2009 г.	15
Консультативные совещания, посвященные ходу выполнения Решения Совета министров № 6/08	Варшава	20 марта 2009 г.	23
Представление книги о депортации рома из Румынии в Приднестровье в годы Второй мировой войны	Бухарест	7 апреля 2009 г.	60
Региональная встреча контактных пунктов ОБСЕ на местах по вопросам рома	Скопье	28 апреля 2009 г.	9
Научная конференция «Экстремизм и рома и синти в Европе: проблемы, риски и реагирование на них»	Лондон	10-11 сентября 2009 г.	30
Семинар экспертов, посвященный примерам хорошей практики в области формирования доверия и взаимопонимания между полицией и рома	Вена	28-29 октября 2009 г.	35
Совместная конференция «Миграция рома и свобода передвижения» (Агентство по основным правам, Совет Европы, ВКНМ ОБСЕ и БДИПЧ)	Вена	9-10 ноября 2009 г.	80
Встреча в связи с Решением Совета министров № 6/08 на тему «Содействие доступу детей рома и синти к дошкольному образованию»	Варшава	15-16 декабря 2009 г.	19
Научное совещание по вопросам рома и средств массовой информации «Противодействие предрассудкам и поощрение толерантности»	Варшава	16-17 марта 2010 г.	17
Встреча за круглым столом на тему «Устойчивые решения для перемещенных лиц из числа рома, ашкали и «египтян» и меры по повышению эффективности реинтеграции репатриированных рома»	Белград	16 апреля 2010 г.	80
Консультативное совещание «Рома и синти в период кризиса»	Варшава	5 октября 2010 г.	40

Название	Место проведения	Дата	Число участников
Встреча за круглым столом по вопросам разработки нового Плана действий Республики Молдова по содействию интеграции рома на 2011-2015 гг.	Кишинев	7-8 апреля 2011 г.	80
Презентация румынского перевода книги «Полиция и рома и синти: формирование доверия и взаимопонимания. Примеры хорошей практики»	Бухарест	8 июля 2011 г.	50
Семинар на тему «Геноцид рома и синти: память, идентичность и современный расизм»	Краков	1 августа 2011 г.	120
Семинар для НПО «Предоставление данных о преступлениях на почве ненависти в отношении рома и синти и мониторинг таких преступлений»	Варшава	13-15 апреля 2011 г.	25
Семинар для НПО «Предоставление данных о преступлениях на почве ненависти в отношении рома и синти и мониторинг таких преступлений»	Рим	13-15 июля 2011 г.	16
Консультативное совещание «Роль организаций рома в поддержке выполнения политики интеграции и в борьбе с расизмом и дискриминацией в отношении рома и синти»	Варшава	4 октября 2011 г.	35
Шестая встреча с контактными пунктами по вопросам рома в составе миссий ОБСЕ на местах	Тирана	27-28 марта 2012 г.	20
Консультативное совещание гражданского общества рома «Рома и синти и расширение прав и возможностей женщин рома»	Варшава	26 сентября 2012 г.	40
Три региональных встречи за круглым столом на тему «Повышение роли и потенциала местных властей в области разработки и выполнения национальных и местных планов действий по интеграции рома в сотрудничестве с сообществом рома»	Кишинев, Сороки, Кагул	17-18, 24-25, 30-31 октября 2012 г.	44 35 34
Презентация словацкого перевода книги «Полиция и рома и синти: формирование доверия и взаимопонимания. Примеры хорошей практики»	Братислава	6 декабря 2012 г.	40
Шестая встреча с контактными пунктами по вопросам рома в составе миссий ОБСЕ на местах	Белград	22 февраля 2013 г.	10
Совместная встреча Центра за здоровье и права человека, Центра гуманитарных исследований компании «Махиндра» и Центра европейских исследований им. Минды де Гунцбург «Реализация прав рома: преодоление насилия, дискриминации и сегрегации в Европе»	Бостон	8 апреля 2013 г.	50
Консультативное совещание по вопросам выполнения обязательств ОБСЕ в отношении рома и синти	Варшава	23 мая 2013 г.	14

Приложение v.

Ответы государств-участников ОБСЕ на вопросы анкеты БДИПЧ*

Страна	Национальная стратегия по интеграции рома	Совокупное финансирование выполнения стратегии в отношении рома	Целевые бюджеты программ помощи рома	Финансирование программ помощи рома со стороны ЕС	Финансирование программ помощи отторгаемым/уязвимым общинам со стороны ЕС	Списки программ/проектов
Австрия	x				x	x
Албания	x	840 000 евро		x		x
Беларусь		620 000 евро				x
Бельгия	x	980 000 евро	x			x
Болгария	x	34,5 млн евро	x		x	x
Босния и Герцеговина	x	7,5 млн евро	x	x		x
Венгрия	x	84,5 млн евро	x	x	x	x
Германия	x		x		x	x
Греция	x	72,7 млн евро	11,2 млн евро	61,5 млн евро		
Ирландия	x	50 млн евро	x		x	
Испания	x	более 120 млн евро ¹	49 млн евро	x	x	x
Италия	x	15 млн евро	x		x	x
Латвия	x	185 000 евро				x
Литва	x	1 млн евро	x	x	x	x
бывшая югославская Республика Македония	x		x	x		
Молдова	x	80 000 евро	x	x		x
Норвегия	x					
Польша	x	51 млн евро	x	x		x

*Азербайджан, Андорра, Люксембург, Мальта и Швейцария ответили на вопросы анкеты БДИПЧ, но предоставленная ими информация не совпадает с категориями, использованными в данной таблице. Поля таблицы, оставшиеся пустыми, означают отсутствие информации в конкретной категории. Все суммы указаны приблизительно. Косово предоставило информацию о направлении 12,8 млн евро на реализацию своей стратегии по интеграции рома, 12,5 млн евро было получено от ЕС.

1 Испания указала, что, помимо средств национального бюджета на программы, посвященные рома (указаны в ответе на анкету БДИПЧ), за отчетный период более 100 млн евро из фондов ЕС было направлено партнерским НПО, занимающимся проблемами рома.

Страна	Национальная стратегия по интеграции рома	Совокупное финансирование выполнения стратегии в отношении рома	Целевые бюджеты программ помощи рома	Финансирование программ помощи рома со стороны ЕС	Финансирование программ помощи отторгаемым/уязвимым общинам со стороны ЕС	Списки программ/проектов
Португалия	x					
Россия	x					
Румыния	x	121 млн евро ²	x	x	x	
Святой Престол			x			
Сербия	x	25,3 млн евро	x	x		x
Словакия	x	51 млн евро	17 млн евро	34 млн евро		
Словения	x	20 млн евро	x	x		x
Соединенное Королевство	x	69 млн евро	x			x
Турция						x
Украина	x	100 000 евро	x			x
Финляндия	x	2,1 млн евро	x			
Франция [#]	x	21,7 млн евро	1,5 млн евро		20,2 млн евро от ЕФРР	
Хорватия	x	12 млн евро	x	x		x
Черногория	x	2,8 млн евро	x	x		x
Чешская Республика	x	34,5 млн евро	x	x	x	x
Швеция	x	5,35 млн евро	x			
Эстония	x					

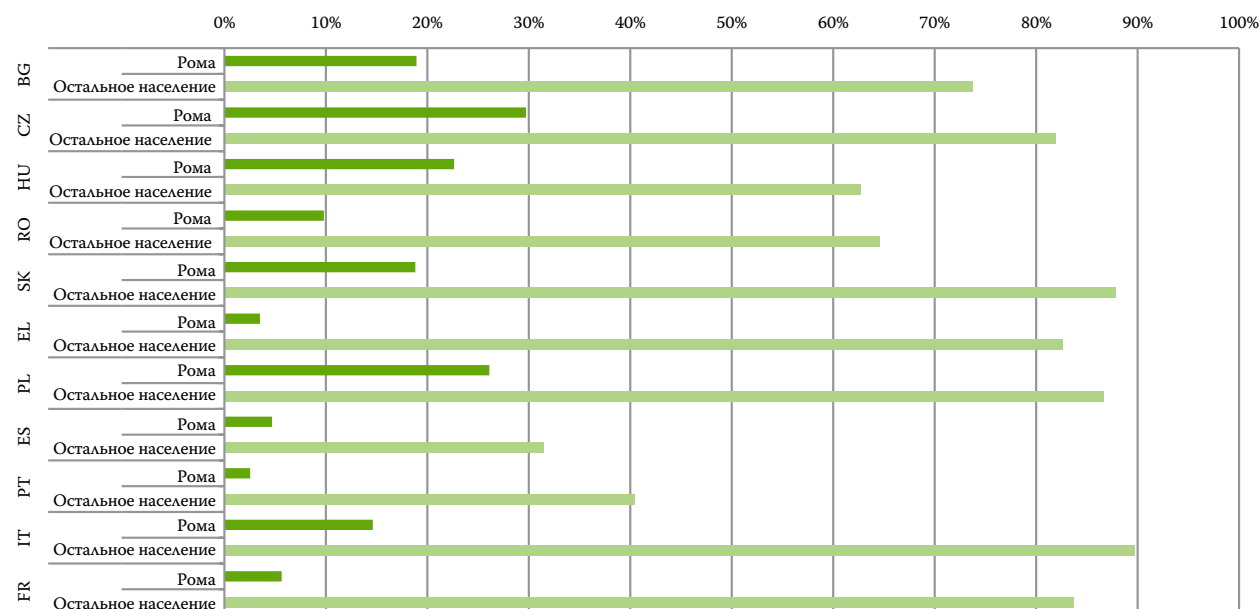
2 В своих ответах на вопросы анкеты БДИПЧ Румыния не указала точных сумм финансирования многих проектов, связанных с рома. Согласно данным официального веб-сайта Управляющего органа Европейского социального фонда в Румынии, на 43 проекта, адресованные непосредственно рома, страна выделила 121 млн евро.¹ Испания указала, что, помимо средств национального бюджета на программы, посвященные рома (указаны в ответе на анкету БДИПЧ), за отчетный период более 100 млн евро из фондов ЕС было направлено партнерским НПО, занимающимся проблемами рома.

3 Помимо сведений, включенных в ответы на вопросы анкеты БДИПЧ, в сообщении Франции, полученном БДИПЧ 7 сентября 2010 г., указывается, что рома, добровольно вернувшиеся в страну своего происхождения в 2009 г., получили 8,2 млн евро в качестве «гуманитарной помощи».

Приложение VI.

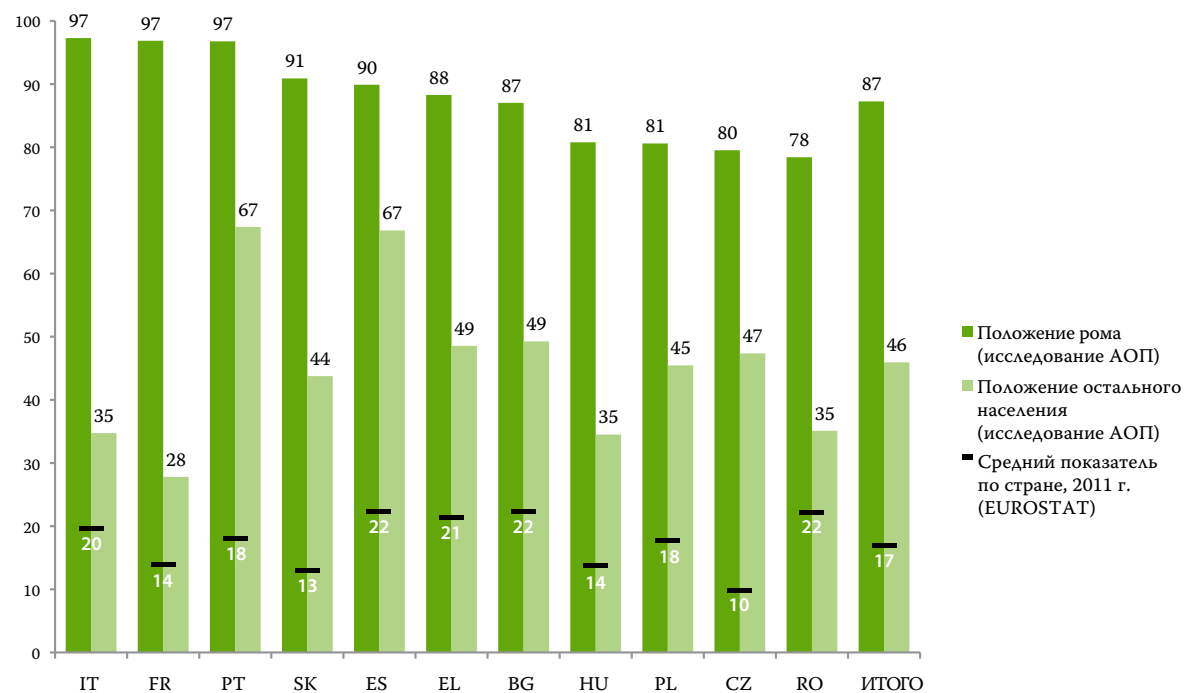
Статистические данные Агентства ЕС по основным правам

Члены домохозяйств в возрасте от 20 до 24 лет, имеющие, как минимум, законченное среднее или среднее специальное образование (совокупные данные, %)



Источник: Агентство ЕС по основным правам – пилотное исследование рома 2011 г. В начале 2014 г. планируется выпуск публикации «Данные в фокусе» (Data in focus), посвященной вопросам образования рома.

Лица, живущие в домохозяйствах, находящихся на грани нищеты (%)



Источник: Агентство ЕС по основным правам – пилотное исследование рома 2011 г. В начале 2014 г. планируется выпуск публикации «Данные в фокусе» (Data in focus), посвященной вопросам занятости рома.

