



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

*Отчет за 2008 год*

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)  
Al. Ujazdowskie 19  
00-557 Warsaw  
Poland  
[www.osce.org/odhr](http://www.osce.org/odhr)

© БДИПЧ ОБСЕ, 2009

ISBN 978-92-9234-756-7

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

Оформление: Нона Рейтер  
Фото на первой странице обложки: Кристоф Кирион

# Содержание

---

<b>Список сокращений</b>	<b>5</b>
<b>Предисловие</b>	<b>7</b>
<b>Краткое содержание</b>	<b>9</b>
<b>1. Введение</b>	<b>13</b>
<b>2. Выполнение Плана действий ОБСЕ</b>	<b>19</b>
I. Разработка и реализация политики «в интересах рома, вместе с рома»	19
II. Борьба с расизмом и дискриминацией	22
III. Жилье и условия жизни	31
IV. Здравоохранение	37
V. Безработица и экономические проблемы	41
VI. Улучшение доступа к образованию	44
VII. Расширение участия в общественно-политической жизни	49
VIII. Рома и синти в кризисных и посткризисных ситуациях	52
<b>3. Роль ОБСЕ в выполнении Плана действий</b>	<b>57</b>
<b>Приложения</b>	
Приложение I: Хронология работы БДИПЧ по вопросам рома и синти	64
Приложение II: Участвующие институты: правовые нормы и политические рамки	66
Приложение III: Государства-участники и институциональные члены	70
Приложение IV: Деятельность международных организаций (2003-2007)	71
Приложение V: Данные Совета Европы по предполагаемому количеству населения рома и синти	73
Приложение VI: Мероприятия Контактного центра по вопросам рома и синти (2004-2008)	75
Приложение VII: Ответы государств-участников ОБСЕ на анкету БДИПЧ (2006)	78
Приложение VIII: Справка ПРООН о положении рома (2005)	79



# Список сокращений

---

<b>АОП</b>	Агентство Европейского Союза по основным правам
<b>БДИПЧ</b>	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
<b>ВКНМ</b>	Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств
<b>ВПЛ</b>	Внутренне перемещенные лица
<b>ГСПД</b>	Группа Секретариата ОБСЕ по стратегическим вопросам полицейской деятельности
<b>ДСЧИ</b>	Дополнительное совещание по человеческому измерению
<b>ЕКПЧ</b>	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (также известная как Европейская конвенция о правах человека)
<b>ЕКРН</b>	Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью
<b>ЕМЦРК</b>	Европейский мониторинговый центр по вопросам расизма и ксенофобии
<b>ЕСПЧ</b>	Европейский суд по правам человека
<b>ЕЦПЦ</b>	Европейский центр по правам цыган
<b>ЕФРС</b>	Европейский форум по вопросам рома и странствующих групп населения
<b>ИОО</b>	Институт «Открытое общество»
<b>КЦРС</b>	Контактный центр по вопросам рома и синти
<b>КРР</b>	Комиссия по расовому равенству (Соединенное Королевство)
<b>МК ОБСЕ</b>	Миссия ОБСЕ в Косово
<b>МООНК</b>	Миссия ООН по делам временной администрации в Косово
<b>МСР</b>	Международный союз рома
<b>НКР</b>	Национальный конгресс рома
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ПРООН</b>	Программа развития ООН
<b>ПЭО</b>	Проект по этническим отношениям
<b>РАЕ</b>	Рома, ашкали и египтяне
<b>РКНМ</b>	Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств
<b>СЕ</b>	Совет Европы
<b>СРВЧИ</b>	Совещание по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению
<b>СЧИ</b>	Семинар по человеческому измерению
<b>УВКБ ООН</b>	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
<b>MG-S-ROM</b>	Комитет экспертов Совета Европы по вопросам рома, цыган и странствующих групп населения



# Предисловие

---

В последние годы вновь поднимают голову вековые предрассудки и враждебное отношение к рома и синти. Эти группы населения часто представляют в негативном свете – особенно в ходе дискуссий по вопросам расширения Европейского союза и реформы законодательства в области иммиграции и предоставления убежища, а также при обсуждении вопросов, касающихся реформирования систем социального обеспечения. Несмотря на некоторые успехи, достигнутые в ряде государств-участников ОБСЕ, проблемы и препятствия по-прежнему существуют. Хотя по традиции отношения между общинами рома и полицией всегда были натянутыми, растет количество достоверных сообщений, свидетельствующих о применении полицейскими несоразмерной силы и даже насилия, и эти факты могут быть квалифицированы как унижающее достоинство обращение. Для многих лиц из общин рома и синти регистрация официального местожительства, обеспечивающего безопасные условия проживания, является необходимым условием для осуществления остальных прав. Не имея адреса, рома и синти часто не могут встать на учет для получения доступа к государственным услугам и не могут осуществлять законную деятельность, приносящую доход. Проблемой также является насильственное выселение, отсутствие гарантированного права на владение землей, неудовлетворительное альтернативное жилье, отсутствие регистрации в системе записи актов гражданского состояния, невключение в списки избирателей, а также невозможность для детей рома и синти посещать школу.

Эта ситуация подтолкнула 56 государств-участников ОБСЕ к принятию в 2003 году комплексного Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ. Настоящий отчет БДИПЧ представляет собой первую попытку предоставить соответствующую информацию и проанализировать ход выполнения Плана действий. В отчете рассматриваются меры, принятые государствами-участниками и структурами ОБСЕ – в частности, Контактным центром БДИПЧ по вопросам рома и синти, – в целях решения задач, поставленных в Плане действий. Хотя многим правительствам удалось разработать и принять национальные стратегии по улучшению положения рома и синти, наблюдаются серьезные

недостатки в отношении их эффективной реализации, особенно на местном уровне. Одна из проблем, вызывающих особое беспокойство, – отсутствие административно-правовых механизмов, способных обеспечить долговременную поддержку программ по социальной интеграции рома и синти. Сюда относится недостаточное финансирование и отсутствие политической воли на национальном уровне, а также равнодушие и невнимание со стороны муниципальных и местных властей в деле реализации политики и выполнения целенаправленных и последовательных программ.

В настоящем отчете использованы ответы государств-участников ОБСЕ на анкету БДИПЧ, приведенную в приложении. Эти ответы показывают, что правительства часто дают неполную информацию об инициативах и мерах, связанных с выполнением Плана действий. В итоге оценка выполнения Плана может не полностью отражать сегодняшние тенденции в отдельных государствах. Поэтому в документе подчеркивается важность периодического обзора успехов, достигнутых в ходе решения задач, поставленных в Плане действий.

Помимо этого, целью отчета является также повышение осведомленности государств-участников ОБСЕ о Плане действий. Имеются примеры, свидетельствующие о недостатке такой осведомленности и о том, что само существование Плана ускользает от внимания национальных органов власти. Многочисленные международные и национальные инициативы по улучшению положения рома мало способствовали (в сравнении с затраченными ресурсами) сокращению по-прежнему существующего социально-экономического неравенства и устранению маргинализации, расизма и дискриминации, с которыми сталкиваются рома и синти. План действий должен полностью использоваться государствами-участниками, институтами ОБСЕ и миссиями ОБСЕ на местах, с которыми БДИПЧ поддерживает тесные партнерские отношения. Лозунг «В интересах рома, вместе с рома» не просто отражает суть Плана действий – он должен также служить ориентиром при выполнении Плана на местном, национальном и международном уровнях.

То внимание, которое уделяется сегодня рома и синти в рамках ОБСЕ и за пределами этой организации, стало возможным благодаря усилиям многих людей. Необходимо признать особый вклад моих предшественников на посту директора БДИПЧ – послов Одри Гловер, Жерара Студмана и Кристиана Штрохала, – а также посла Ливиу Бота (Румыния); бывшего второго заместителя директора и координатора деятельности Контактного центра по вопросам рома Яцека Палишевского и бывшего советника БДИПЧ по вопросам рома и синти Николае Георге.

Конечно, работа по улучшению положения рома и синти еще не закончена. Нам всем нужно сделать намного больше. Борьба с расизмом и дискриминацией в отношении рома и синти должна в конечном счете стать одним из важнейших приоритетов. План действий содержит четкие указания по ликвидации глубокой пропасти, которая по-прежнему отделяет общины рома от остального общества.

*Посол Янез Ленарчич  
Директор БДИПЧ*



# Краткое содержание

---

Еще в 1990 году ОБСЕ (в то время – Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе) признала, что общины рома и синти во всем регионе сталкиваются с особыми проблемами в сфере человеческого измерения. С тех пор вопросы рома и синти постоянно занимают важное место в повестке дня ОБСЕ. Об этом свидетельствует создание в 1994 году Контактного центра по вопросам рома и синти (КЦРС) в составе Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), а также введение в 1998 году должности советника по вопросам рома и синти и принятие в 2003 году Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ.

Решение Маастрихтской встречи Совета министров о принятии Плана действий возникло в ситуации, когда государства-участники стали все больше осознавать факт значительного неравенства во всех сферах жизни, существующего между большинством населения и представителями общин рома и синти. В Планах действий содержится как оценка создавшегося положения и проблем, с которыми сталкиваются рома и синти, так и рекомендуемые меры по решению этих проблем. Основная задача Плана действий состоит в наращивании усилий со стороны государств-участников, направленных на то, чтобы «дать рома и синти возможность занимать полновесное и равноправное место в обществе в наших странах и искоренить дискриминацию по отношению к ним»<sup>1</sup>. Красной нитью через весь План действий проходит тема борьбы с дискриминацией, прямой или косвенной.

Настоящий отчет представляет собой первый опыт БДИПЧ по оценке выполнения Плана действий государствами-участниками. Задача данного исследования состояла в определении и анализе достижений, а также тех областей, где по-прежнему существуют проблемы в достижении целей, определенных Планом действий. Кроме того, необходимо было определить причины сложившегося положения дел. Цель нашего отчета заключается не в том, чтобы предоставить новые рекомендации государствам-участникам, а в том, чтобы напомнить им о необходимости проделать еще

большую работу. Как показывает данный отчет, меры и положения, содержащиеся в Планах действий, актуальны сегодня как никогда, и государствам следует более решительно и активно превращать их в устойчивую политику и практику. Невыполнение Плана действий сегодня дорого обойдется в будущем – с точки зрения как согласия в обществе, так и финансовых затрат.

Активная полемика вокруг рома и синти – особенно начиная с момента последнего расширения ЕС – и недавние инциденты, имевшие очень широкий политический резонанс, служат напоминанием о том, что, если государства-участники не выполняют своих обязательств, закрепленных в Планах действий и других документах, и не добьются существенного улучшения положения рома и синти, подобные инциденты будут повторяться. Государствам-участникам следует пересмотреть свои планы и действия в свете выводов, содержащихся в данном отчете. В некоторых вызывающих беспокойство сферах требуется принятие срочных мер, и этому необходимо уделить приоритетное внимание.

Основную часть отчета составляет раздел 2, в котором содержится анализ и оценка усилий, предпринятых государствами-участниками. Структура этой части отчета повторяет тематические разделы Плана действий. В разделе 3 рассматривается особая роль БДИПЧ, а также других институтов ОБСЕ и миссий ОБСЕ на местах, выступающих в качестве движущей силы и активных субъектов выполнения Плана действий, – прежде всего, путем предоставления содействия государствам-участникам. Помимо этого, План действий рассматривается в отчете в контексте существующих рамок международной политики, а также в контексте деятельности, осуществляемой другими международными субъектами.

Оценка и анализ выполнения Плана основаны на данных и сведениях, предоставленных самими государствами-участниками, а также международными организациями (в том числе БДИПЧ), гражданским обществом и научными кругами. Зачастую это неполная и несистематическая информация. Эта проблема является широко распространенной и может затруднять эффективное выполнение и оценку политики в отношении рома и синти. Тем не менее, данные

<sup>1</sup> Маастрихтская встреча Совета министров (1-2 декабря 2003 г.), Решение № 3/03 «План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ». URL: [http://www.osce.org/documents/odihr/2003/11/1751\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2003/11/1751_ru.pdf).

показывают, что общины рома и синти по-прежнему сталкиваются с препятствиями и дискриминацией во всех сферах жизни – начиная с доступа к жилью, здравоохранению, образованию и работе и вплоть до отношений с правоохранительными структурами, в том числе с полицией.

В отчете оцениваются результаты по каждому из направлений, указанных в Планах действий. Для этого используются следующие категории: *положительные перемены, заметный прогресс, важное достижение, отсутствие изменений и негативная тенденция*.

Хотя имеются случаи, когда был достигнут *заметный прогресс*, ни одно из полученных улучшений не составляет *важного достижения*. В отчете также отмечается ухудшение положения в отдельных сферах или опасное развитие событий в некоторых районах по всему региону ОБСЕ.

### **Разработка и осуществление политики «в интересах рома, вместе с рома»**

*Положительные перемены* и даже *заметный прогресс* отмечены в сфере разработки и принятия национальных стратегий по улучшению положения рома и синти. Самый важный аспект проведения политики в жизнь – это полученный результат. В этом отношении наблюдались *положительные перемены* в некоторых областях государственной политики и государственного участия, причем в одних странах в большей степени, чем в других. Однако лишь в немногих случаях государства добились успеха в эффективной реализации своих стратегий. Более того, есть проблема, вызывающая особое беспокойство, – это отсутствие механизмов, способных обеспечить и гарантировать долговременную поддержку стратегий по социальной интеграции рома и синти. Сюда относится и финансовый, и административно-правовой аспекты реализации политики; мониторинг, основанный на принципе участия представителей рома и синти, а также независимая оценка.

Имеется ощутимая разница между отдельными государствами-участниками. Например, в некоторых государствах существуют четкие механизмы финансирования и прочно устоявшиеся административно-правовые структуры, необходимые для проведения политики в жизнь. В других же, напротив, создано крайне мало эффективных механизмов, а реализация политики возлагается на гражданское общество или на международные донорские организации.

### **Борьба с расизмом и дискриминацией**

#### *Законодательство и правоприменение*

*Положительные перемены* отмечены во многих государствах-участниках в области совершенствования их антидискриминационного законодательства, что во многих случаях было продиктовано принятием директив на уровне ЕС. Кроме того, в некоторых государствах были созданы органы по борьбе с дискриминацией. Однако эти ресурсы редко используются в отношении рома и синти. Это частично связано с предвзятым отношением со стороны правоохранительных органов, а частично с недостаточной осведомленностью представителей рома и синти об этих механизмах и неспособностью эффективно их использовать.

#### *Полиция*

Действия и инициативы, касающиеся проблем, с которыми рома и синти сталкиваются в конкретных тревожащих ситуациях (например, чрезмерное применение силы или злоупотребление властью со стороны полиции), часто являются разрозненными и ограниченными по своему охвату. Среди примеров по-прежнему стоящих перед рома и синти проблем – широко распространенное использование расовых признаков при составлении психологического портрета преступника и презумпция участия в преступной деятельности; несоблюдение прав рома после ареста или во время содержания под стражей; отсутствие эффективного реагирования со стороны полиции на преступления и акты насилия на почве расизма, жертвами которых становятся рома; недостаток средств и знаний в среде рома, необходимых для того, чтобы обжаловать в суде незаконные действия полиции и добиться возмещения ущерба.

#### *Средства массовой информации*

Во многих странах законодательство, регулирующее роль государственных средств массовой информации, содержит положения, в соответствии с которыми меньшинствам должен предоставляться доступ к государственным СМИ и/или должна оказываться поддержка в создании их собственных средств массовой информации, будь то печатных или электронных. В обоих направлениях отмечены некоторые положительные перемены.

Однако как государственные, так и частные средства массовой информации не торопятся менять ту манеру, в которой они представляют рома и синти.

При этом наблюдаются самые различные тенденции. Некоторые СМИ постепенно начинают использовать более позитивные и взвешенные слова и выражения в материалах, касающихся рома и синти. Однако репортажи о рома и синти, полные паникерства и стереотипов, и непропорциональная реакция на некоторые явления – такие, как миграция рома и синти или отдельные акты насилия, совершенные представителями этих групп населения, – по-прежнему присутствуют в некоторых частях массмедийного спектра. Такие СМИ эксплуатируют негативный образ рома и синти и реагируют на популярные или популистские заявления политиков (зачастую крайнего правого толка), которые возглавляют «крестовый поход» против рома и иммигрантов в целом.

## Решение социально-экономических проблем

### *Жилье и условия жизни*

Насущной проблемой остаются ужасающие жилищные и прочие условия жизни большого числа рома и синти. Меры, принимаемые государствами-участниками для улучшения этой ситуации, часто являются недостаточными. Хотя в некоторых государствах были отмечены *положительные перемены* в виде маломасштабных проектов по модернизации имеющегося и предоставлению нового жилья, их затмил тот факт, что в других странах ситуация в этой сфере охарактеризована как «*без изменений*» или «*негативная тенденция*». Возросло число случаев насильственного выселения и разрушения неофициальных поселений, часто без предоставления хотя бы временного альтернативного жилья. Большое число жилищ рома остро нуждается в модернизации ввиду отсутствия элементарных бытовых удобств.

Несмотря на то, что было разработано много национальных планов действий, в большинстве государств эти планы еще не привели к осуществлению каких-либо реальных проектов. Очевидный жилищный кризис, с которым столкнулись общины рома и синти в Европе, требует выработки и принятия государствами четких и согласованных стратегий и мер, которые должны опираться на достаточные финансовые ресурсы и подвергаться тщательному контролю и регулярной оценке.

### *Здравоохранение*

В соответствии с полученными данными, расширяющийся разрыв между состоянием здоровья представителей рома и здоровьем большинства населения

указывает на наличие общей *негативной тенденции*. Вопросы состояния здоровья связаны с другими проблемами – такими, как дискриминация при предоставлении услуг и неудовлетворительные жилищные условия. Особенно страдают женщины и дети.

Некоторые *положительные перемены* и даже *заметный прогресс* в отношении предоставления медицинской помощи отмечены в отдельных государствах, в которых были проведены целевые просветительские кампании, созданы медико-социальные центры и приняты на работу медицинские сотрудники из числа рома.

### *Безработица и экономические проблемы*

Отмечена *негативная тенденция* в отношении трудоустройства рома и синти – особенно начиная с 1990-х годов, когда многие члены общин рома в странах бывшего соцлагеря потеряли работу в условиях перехода к рыночной экономике. Низкий уровень образования повышает зависимость рома от системы социального обеспечения или от «теневой» и «серой» экономики. Представители этой группы населения имеют минимальный доступ к государственным программам экономического развития. Более того, рома недостаточно представлены в органах, ответственных за принятие решений, и в связи с этим их специфическим потребностям в сфере трудоустройства уделяется мало внимания. Общины рома подвергаются множественной дискриминации, а у женщин и людей среднего возраста из среды рома уровень занятости является особенно низким.

Действия государств носят разрозненный, нерегулярный и кратковременный характер. Отсутствие достижений в этой области повышает риск дальнейшей социальной маргинализации рома.

### *Улучшение доступа к образованию*

До сих пор во многих государствах наблюдается сегрегация детей рома в школах – будь то в форме определения их в спецшколы для детей, испытывающих затруднения в учебе, или в форме фактической сегрегации, когда родители, принадлежащие к большинству населения, забирают своих детей из тех школ, где большой процент учащихся составляют дети рома.

*Положительные перемены* и *заметный прогресс* наблюдаются прежде всего в деятельности государств, направленной на прием в школу детей рома. Предпринимаются также усилия по борьбе с сегрегированным обучением в школах. Во многих странах

было осуществлено большое количество качественных пилотных проектов (часто в рамках сотрудничества между НПО и правительством) – прежде всего в детских садах и в учреждениях дошкольного образования. Однако эти примеры рекомендуемой практики и накопленный опыт очень редко внедрялись в общепринятую систему образования. Правительственные программы и политические меры в области поощрения образования детей рома, которые были приняты во многих государствах в последние годы, зачастую опирались на маломасштабные, финансируемые извне проекты, проводимые НПО. Однако для эффективного обеспечения прав детей рома на образование требуются системные изменения и поддержка на переходном этапе со стороны таких партнеров, как Европейский союз.

### Расширение участия в общественно-политической жизни

В этой сфере достигнут *заметный прогресс*: во многих государствах созданы административные структуры, представляющие рома в местных и национальных органах государственной власти.

Хотя некоторые политики из числа рома избраны на местном уровне в национальные парламенты и в Европейский парламент, рома и синти по-прежнему недостаточно представлены в выборных органах.

Проблемы, связанные с отсутствием документов, удостоверяющих личность, в особенности когда речь идет о беженцах и внутренне перемещенных лицах (ВПЛ), продолжают затруднять полноценное участие многих рома в избирательном процессе. Рома и синти зачастую сложно повысить уровень своего представительства и значительно расширить свое присутствие в государственных и выборных органах в связи с широко распространенной дискриминацией, а также с низким уровнем образования.

### Рома и синти в кризисных и посткризисных ситуациях

Несмотря на то, что были отмечены определенные *положительные перемены* в результате деятельности, направленной на улучшение положения перемещенных рома, ашкали и египтян (РАЕ) в Косово (например, в плане повышения безопасности и содействия возвращению беженцев и ВПЛ), темпы возвращения собственности РАЕ и восстановления их первоначальных районов проживания («махала») остаются

очень низкими. Переселение нескольких сотен ВПЛ из числа РАЕ по-прежнему является нерешенной проблемой после более чем семилетнего проживания этих лиц в лагерных условиях. Сложные вопросы, возникающие в связи с возвращением беженцев из числа РАЕ или вынужденных репатриантов из стран ЕС и других западных стран, до сих пор не решены. Многие РАЕ из Косово, получившие временное разрешение на пребывание в других государствах, живут в постоянном беспокойстве и неуверенности в своем будущем.

### Заключение

Процесс выполнения Плана действий увенчался успехом в некоторых аспектах, и во многих странах существуют определенные модели рекомендуемой практики для конкретных направлений деятельности по улучшению положения рома и синти. Однако слишком часто на процесс выполнения Плана негативно влияет как отсутствие политической воли на национальном уровне, так и неспособность к реализации политики на местах. Уровень финансирования часто является недостаточным для поддержки широкомасштабных проектов и программ. Это усугубляется склонностью государственных субъектов к привлечению внешнего финансирования – вместо того, чтобы сосредоточиться на инициированных на местах и финансируемых из государственного бюджета комплексных программах, представляющих собой эффективный отклик на самые важные проблемы, с которыми сталкиваются общины рома и синти. Поэтому реализация многих существующих стратегий нередко имеет случайный и чисто символический характер, что дает данным программам мало шансов на устойчивый успех в долгосрочной перспективе. Приверженность Плану действий в теории и на практике при активном участии рома и проведении прозрачной независимой оценки должно по-прежнему быть приоритетной задачей для государств-участников.

# 1.

## Введение

### Цели

В настоящем отчете содержится оценка выполнения государствами-участниками Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ<sup>2</sup>, а также того вклада, который вносят в данный процесс структуры и подразделения ОБСЕ – в частности, БДИПЧ и Контактный центр по вопросам рома и синти. Целью отчета также является содействие дальнейшему обмену информацией и идеями в сфере социальной интеграции рома и синти; выявление новых тенденций и проблем в процессе выполнения Плана; укрепление существующего сотрудничества и партнерских связей между различными заинтересованными сторонами – государственными и негосударственными субъектами, рома и остальным населением.

В настоящем отчете представлены связанные с рома и синти меры, которые принимаются различными заинтересованными сторонами по всей Европе. Мы надеемся на то, что данный документ будет содействовать развитию взаимопонимания и станет стимулом для дискуссий и обсуждения проблем, а также послужит толчком к дальнейшей деятельности. В отчете отражена стратегия, принятая ОБСЕ, и заданы нелегкие вопросы по поводу выполнения Плана действий. Отчет может служить источником информации для всех государств-участников, так как в нем рассматривается широкий спектр вопросов и программ, касающихся рома.

### Предпосылки принятия Плана действий

Общины рома и синти проживают по всему региону ОБСЕ, но преимущественно в Центральной и Юго-Восточной Европе. В основном ведущие оседлый образ жизни – лишь небольшая часть из них

2 Там же. В соответствии с Планом действий, БДИПЧ поручено обеспечить «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» (ст. 1).

продолжает кочевать – рома и синти 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; они в значительной мере отвержены остальным обществом. Эта широко распространенная дискриминация сказывается на способности рома и синти получать доступ к социальным услугам на равных со всеми условиях и пользоваться теми же экономическими возможностями, что и остальные граждане. В результате создаются огромные различия<sup>3</sup> между данной группой и большинством населения.

Уже в 1990 г. существование «особых проблем рома» было признано участниками Копенгагенского совещания СБСЕ<sup>4</sup>. Затем, в 1994 году, в Варшаве состоялся посвященный рома и синти семинар по человеческому измерению<sup>5</sup>, за которым последовало решение Будапештской встречи на высшем уровне<sup>6</sup> о создании в том же году Контактного центра по вопросам рома и синти в составе БДИПЧ. Контактный центр стал первым в истории учреждением подобного рода в рамках межправительственной организации.

В 1999 году на Стамбульской встрече ОБСЕ на высшем уровне<sup>7</sup> впервые прозвучала мысль о разработке плана действий в качестве инструмента для укрепления Контактного центра. В более позднем, уточненном определении – для укрепления его способности оказывать содействие государствам-участ-

3 См. статистические данные в Приложении VIII.

4 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года, п. 40.

5 См. Семинар СБСЕ по человеческому измерению, посвященный рома в регионе СБСЕ: сводный отчет (Consolidated Summary of CSCE Human Dimension Seminar on Roma in the CSCE Region), БДИПЧ, 1994. URL: [http://www.osce.org/documents/odhr/1994/09/1774\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/1994/09/1774_en.pdf).

6 Будапештский документ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху», принятый на встрече на высшем уровне глав государств и правительств (1994).

7 Стамбульский документ 1999 года.

никам ОБСЕ в выполнении ими своих обязательств по улучшению положения рома и синти<sup>8</sup>. Процесс подготовки Плана был длительным и интенсивным, и в нем участвовали многочисленные межправительственные и неправительственные организации, эксперты, организации рома и синти, а также сами государства-участники. В итоге План действий был разработан при самом широком участии всех заинтересованных сторон, и это способствует эффективному сотрудничеству между различными субъектами. После четырех лет консультаций План действий был одобрен на Маастрихтской встрече Совета министров в 2003 году.

План действий представляет собой всеобъемлющий документ, в котором подписавшие его 56 государств-участников обязуются принимать меры по обеспечению возможностей для участия рома и синти во всех сторонах общественно-политической жизни, а также по искоренению дискриминации против этих групп населения. В Плате даются рекомендации государствам-участникам и предлагается ряд мер для решения этих сложных задач. Кроме того, в Плате действий подчеркивается, что рома и синти сами должны быть активно вовлечены в любую деятельность, затрагивающую их общины.

В Плате действий предлагаются различные меры, которые могут принимать государства-участники, а также подробно описывается деятельность, которую ведут институты и другие структуры ОБСЕ – прежде всего БДИПЧ, Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) и миссии ОБСЕ на местах.

План действий, как и другие обязательства ОБСЕ, носит политически обязывающий характер по отношению к государствам-участникам. Поэтому на его выполнение оказывают влияние как сильные, так и слабые стороны рамок ОБСЕ. Существующие механизмы могут служить хорошей основой для выполнения Плана действий. Институты ОБСЕ и миссии на местах могут вести непосредственную деятельность по реализации намеченных Планом целей или же предоставлять соответствующую помощь, в то время как совещания ОБСЕ по человеческому измерению предоставляют неправительственным субъектам возможность требовать принятия мер государствами-участниками или оспаривать их действия или бездействие. БДИПЧ может участвовать в этом

процессе напрямую: ему поручено способствовать выполнению Плана действий. Одна из сложностей заключается в том, что выполнение политических обязательств в большой степени зависит от политической воли государств-участников. Как показывает настоящий отчет, политическая воля является ключевым фактором, и порой ее недостает при выполнении Плана действий на национальном и местном уровнях.

### Другие политические рамки

Важно отметить, что в регионе ОБСЕ применимы и другие политические рамки в отношении рома и синти, и некоторые аспекты выполнения Плана действий могут быть частично отнесены к этим рамкам. БДИПЧ работает в сотрудничестве с другими механизмами<sup>9</sup> и оказывает им очень важную поддержку, отстаивая их, равно как и План действий, на правительственном уровне.

В рамках ООН ряд мер, рекомендуемых к принятию государствами, изложен в рекомендации общего характера №27 Комитета по ликвидации расовой дискриминации, в которой говорится о дискриминации в отношении рома<sup>10</sup>. ВКНМ включил ряд рекомендаций в свои доклады о положении рома и синти, опубликованные в 1993<sup>11</sup> и 2000<sup>12</sup> годах. На уровне Совета Европы Комитет экспертов по вопросам рома, цыган

9 Согласно Разделу VIII Плана действий, БДИПЧ поручается «тесно сотрудничать с международными организациями и неправительственными организациями», для того чтобы «обеспечивать лучшую координацию и взаимодействие» и предотвращать «дублирование усилий». В своей работе БДИПЧ сотрудничает с межправительственными и другими международными организациями, занимающимися вопросами рома и синти, с тем чтобы обеспечить взаимно усиливающий эффект.

10 Рекомендация общего характера №27 о дискриминации в отношении рома (General Recommendation No. 27, Discrimination against Roma), Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, 16 августа 2000 г. URL: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/11f3d6d130ab8e09c125694a0054932b?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/11f3d6d130ab8e09c125694a0054932b?OpenDocument).

11 Рома (цыгане) в регионе ОБСЕ: доклад Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (Roma (Gypsies) in the OSCE Region: Report of the High Commissioner on National Minorities), ВКНМ, совещание Комитета старших должностных лиц, 21-23 сентября 1993 г. URL: [http://www.osce.org/documents/hcnm/1993/09/3473\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/1993/09/3473_en.pdf).

12 Доклад о положении рома и синти в регионе ОБСЕ (Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area), ВКНМ, 2000. URL: [http://www.osce.org/documents/hcnm/2000/03/241\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/2000/03/241_en.pdf).

8 Бухарестская встреча Совета министров, Решение № 7 (2001).

и странствующих групп населения (MG-S-ROM)<sup>13</sup>, созданный в 1995 году, опубликовал серию рекомендаций, касающихся проблем в конкретных областях, а недавно выработал комплексные рекомендации по политике и стратегии в отношении рома.

Договоры и директивы ЕС, а также европейские стратегии социальной интеграции и сокращения бедности способствуют поощрению интеграции рома и синти в общество, даже если эти документы не направлены специально на данные группы населения<sup>14</sup>. Механизмы подготовки к вступлению в ЕС (механизмы PHARE) и структурного финансирования предоставляли мощные инструменты поощрения государств-кандидатов к разработке и принятию программ или стратегий, касающихся рома<sup>15</sup>. Пройдя недавние этапы своего расширения, Европейский союз стал уделять больше внимания вопросам рома и синти. Критерии вступления стран в Евросоюз, принятые в 1993 году в Копенгагене, создали рамки для рассмотрения вопросов, связанных с рома, в отчетах Европейской комиссии о степени соответствия стран-кандидатов критериям вступления в ЕС. Впоследствии Комиссией была создана межведомственная группа<sup>16</sup> и совсем недавно – Инициативная группа по делам рома.

Декада интеграции рома (2005-2015)<sup>17</sup> – это региональная инициатива, предпринятая институтом «Открытое общество», Всемирным банком и рядом государств. Она направлена на решение социально-экономических проблем, которые препятствуют социальной интеграции общин рома. Приоритетные области Декады – образование, здравоохранение, занятость и жилье.

13 См. веб-сайт Комитета экспертов по вопросам рома, цыган и странствующих групп населения (MG-S-ROM): [http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/mgsrom/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/mgsrom/default_en.asp).

14 Структурные фонды используются для поддержки четырех опор социально-политических стратегий ЕС, к которым относятся Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, Европейский гарантийный фонд развития сельского хозяйства и Фонд развития рыболовства. Более подробную информацию см.: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/prord/sf\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/sf_en.htm).

15 Поддержка со стороны ЕС общин рома в Центральной и Восточной Европе (EU support for Roma communities in Central and Eastern Europe), 2002. URL: <http://www.legislationline.org/upload/old/2e18726a0345b707f8df92c8d0642e94.pdf>.

16 Межведомственная группа ЕС по вопросам рома. URL: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/roma/about\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/roma/about_en.htm).

17 См. веб-сайт Декады интеграции рома (2005-2015): <http://www.romadecade.org>.

Начиная с 2003 года, План действий ОБСЕ стал ориентиром для других организаций и их программ и, в частности, для правительственных программ и процесса формирования политики. На План ссылаются решения Европейского парламента, а также документы Европейской комиссии. Многие ученые анализировали План действий и упоминали его в своих публикациях<sup>18</sup>.

Роль БДИПЧ широко признается межправительственными организациями. Как правило, Контактный центр БДИПЧ приглашается к участию во всех крупных мероприятиях, организованных другими организациями, и имеет статус полноправного члена или наблюдателя в специальных органах, занимающихся проблемами рома и синти, – в таких, как MG-S-ROM, Европейский форум по вопросам рома и странствующих групп населения (ЕФРС) и Декада рома. Европейский парламент, Европейский совет, Агентство ЕС по основным правам и другие институты неоднократно обращались к БДИПЧ за консультациями.

С начала 1990-х гг. наблюдается растущий интерес к мониторингу положения рома и синти со стороны уполномоченных органов, созданных в соответствии с международными договорами<sup>19</sup>. Например, положение рома и синти внимательно изучают Комитет ООН по правам человека, Комитет по ликвидации расовой дискриминации и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. В рамках Европейского союза регулярную оценку положения рома и синти проводят Консультативный комитет по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и АОП.

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) в Страсбурге и его решения представляют собой еще один важный механизм, служащий для обеспечения соблюдения государствами правовых норм

18 См., например: Vermeersch, Peter. *The Romani Movement: Minority Politics and Ethnic Mobilization in Contemporary Central Europe*. Oxford, Berghahn Books, 2006, pp. 184-212; Roma in Europe: From Social Exclusion to Active Participation. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, 2005. URL: [http://www.fes.org.mk/pdf/romaineurope\\_eng.pdf](http://www.fes.org.mk/pdf/romaineurope_eng.pdf); Hollo, Lanna. *Equality for Roma in Europe: A Roadmap for Action*. OSI, 2006. URL: [http://www.soros.org/initiatives/roma/articles\\_publications/publications/roadmap\\_20060101/equality\\_2006.pdf](http://www.soros.org/initiatives/roma/articles_publications/publications/roadmap_20060101/equality_2006.pdf); Aaron Rhodes and Ann-Sofie Nyman. *Protection of the Rights of Roma in the Participating States of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE Region)*. – In: *Roma Rights Quarterly*, URL: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2660>.

19 Rooker, Marcia. *The International Supervision of Protection of Romani People in Europe*. Nijmegen, Nijmegen University Press, 2002.

Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ). То же самое можно сказать и о несудебных механизмах мониторинга, существующих в рамках международных организаций, – докладах о положении рома и синти Специального докладчика ООН по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, а также ЕКРН<sup>20</sup>, докладов ВКНМ по вопросам рома и синти и докладов комиссара Совета Европы по правам человека.

## Методика

Оценка выполнения государствами-участниками Плана действий – это скорее проведение анализа, а не мониторинг. Цель данной работы заключается в изучении и обозначении достижений и тех областей, где по-прежнему существуют сложности в решении задач, изложенных в Плане действий. В процессе реализации Плана БДИПЧ, а также другие институты ОБСЕ и миссии на местах играли особую роль, выступая в качестве катализаторов и активных субъектов выполнения Плана действий, – прежде всего, путем предоставления содействия государствам-участникам.

В последние годы большое количество инициатив, конференций и планов действий на международном и национальном уровне было направлено на продвижение социальной интеграции рома и синти. В настоящем отчете мы стремились провести различие между добрыми намерениями и реальными достижениями. Например, на одном конце шкалы могут находиться разрозненные и финансируемые извне проекты, которые, хотя и приносят пользу, не отражают долгосрочной приверженности обязательствам в данной сфере со стороны конкретного государства. А на другом – устойчивые, финансируемые государством меры или инициативы, свидетельствующие о желании этого государства добиться устойчивого улучшения жизни общин рома и синти. Точно так же изменения законодательства, внесенные с целью защиты рома и синти или облегчения их интеграции, хотя и приветствуются, но могут быть сами по себе недостаточными, если эти положения не применяются на практике.

В целях оценки выполнения Плана действий в настоящем отчете содержатся ссылки на правовые,

20 Более подробную информацию о Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью см. по адресу: [http://www.coe.int/T/E/human\\_rights/Ecri/1-ECRI](http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/1-ECRI).

программные и институциональные рамки, а также на меры, которые предлагаются или принимаются государственными органами и которые реализуются в рамках политики и проектов, касающихся рома и синти. При проведении оценки также принимается во внимание тот факт, задействованы ли рома и синти на разных уровнях формирования и реализации политики, выделены ли средства на деятельность по выполнению Плана и созданы ли механизмы мониторинга и оценки.

Для описания и оценки<sup>21</sup> действий, предпринятых государствами-участниками в целях выполнения Плана действий, выбраны следующие категории:

- *Негативная тенденция*: некоторые показатели свидетельствуют о неблагоприятном развитии ситуации;
- *Без изменений*: часто так описывается ситуация, когда данные отсутствуют или когда в силу социально-экономических обстоятельств для того, чтобы произошли изменения, требуется длительный срок;
- *Положительные перемены*: некоторые показатели говорят о том, что в отдельных случаях, общинах или сферах происходят перемены, не обеспечивающие, однако, системных изменений;
- *Заметный прогресс*: ситуация, когда положительные перемены приводят к ощутимым результатам в данном направлении и, вследствие этого, деятельность выходит за рамки пилотных или маломасштабных проектов;
- *Важное достижение*: предпринимаемые действия или меры носят системный или структурный характер и приводят к возникновению новой парадигмы в отношении положения рома и синти.

В ходе оценки было использовано множество разнообразных источников. Со времени принятия Плана действий основной площадкой для обзора и оценки его выполнения были регулярные совещания ОБСЕ по человеческому измерению, особенно ежегодное Совещание по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению (СРВЧИ). Помимо этого, БДИПЧ разослало государствам-участникам анкету с целью получения от них сравнительной информации о мерах, принимаемых с целью выполнения Плана действий. Общее

21 Декадой интеграции рома разработана собственная методика для оценки реализации политики в отношении рома. См.: Roma Activists Assess the Progress of the Decade of Roma Inclusion, 2005-2006. – In: DecadeWatch, 2007.



представление об ответах дает Приложение VII. В апреле 2007 г. было проведено неформальное информационное совещание для делегаций государств-участников, на котором были собраны мнения по поводу проекта настоящего отчета. Эта информация от государств включена в настоящий отчет<sup>22</sup>.

### Сбор данных

Когда была такая возможность, в отчете использовались количественные и качественные данные для измерения и сравнения уровня неравенства и различий между рома и большинством населения в конкретных сферах. Контактный центр, будучи центром сбора, обработки и распространения информации, активно собирает данные, отчеты и исследования, касающиеся рома. Собственные отчеты БДИПЧ были использованы вместе с информацией, полученной от других международных организаций, – Совета Европы, различных органов ООН (особенно созданных в соответствии с договорами), а также Европейского союза. Значительная часть данных взята из отчетов, исследований или проектов, осуществленных организациями гражданского общества, а также, что не менее важно, – из научных работ и исследований. Анализ проводился с учетом существующих (порой ограниченных) данных официальной статистики, опросов и исследований<sup>23</sup>.

Во многих государствах не собираются статистические данные с разбивкой по этнической принадлежности, которые могли бы послужить ориентиром при измерении достигнутого прогресса. Однако в некоторых областях все же имеются данные, которые могут обозначить ситуацию (например, в некоторых государствах – в сфере образования или жилья), и в этих случаях необходимо определение конкретных целей и тщательная разработка программ.

В процессе сбора и анализа данных приходится преодолевать как внутренние, так и внешние ограничения. В то время как международные организации все больше приходят к согласию по вопросу о том, что препятствия для сбора данных должны быть устранены, по-прежнему имеются расхождения во мнениях относительно анонимности сбора данных и

восприятия этого процесса людьми<sup>24</sup>. Благодаря анонимности данных можно обойти правовые ограничения, связанные с хранением данных об этнической принадлежности граждан; при этом должно соблюдаться право респондентов заявлять или не заявлять о своей принадлежности к рома или синти<sup>25</sup>.

Общины рома и синти также проявляют нерешительность в отношении предоставления данных об этнической принадлежности, так как подобная информация использовалась нацистской Германией для выслеживания и высылки рома в концентрационные лагеря. В одном из отчетов указывается, что не так давно данные об этнической принадлежности предположительно использовались в ходе межобщинных столкновений в Боснии<sup>26</sup>.

Несмотря на эти сложности, база данных о рома и синти растет. Это является положительным изменением и отражает повышенный интерес к рома и синти, а также растущую потребность в достоверных данных и информации об этих группах населения. Все имеющиеся данные подтверждают один главный вывод: в целом, по-прежнему существует значительное социально-экономическое неравенство между рома и большинством населения. В некоторых государствах и в некоторых сферах эти различия даже увеличиваются, а ощутимых улучшений почти нет. Государства-участники должны быть серьезно обеспокоены этим.

### Структура настоящего отчета

Отчет повторяет тематическую структуру Плана действий и содержит выдержки из основных (но не всех) рекомендаций Плана по каждому из направлений политики. После краткого введения в проблему описываются существующие сегодня тенденции и сложности, а затем следует анализ действий государств-участников в данной конкретной сфере. Там, где это возможно, рассматриваются приоритетные сферы.

22 В итоге представлено 29 заполненных анкет. Кроме того, 5 государств прислали свои комментарии к проекту отчета.

23 Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection. Open Society Institute, 2002; Roma and Statistics. Project on Ethnic Relations, 2001; см. также различные публикации АОП по адресу: <http://eumc.europa.eu/fra/index.php>.

24 «Ethnic» statistics and data protection in the Council of Europe countries: Study Report. ECRI, October 2007.

25 Comments of the Government of Germany on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Germany, CoE, GVT/COM/II(2006)003, 7 February 2007; см. также: ECRI, там же.

26 Jordan, Michael J. Statistical Significance. Transitions Online, 5 March 2008. URL: <http://www.tol.cz>.

Отчет не является попыткой подробного описания положения рома и синти в конкретном государстве или регионе. Примеры приводятся для иллюстрации некоторых из упоминаемых обстоятельств. Было невозможно избежать неравномерного распределения таких иллюстраций, так как они связаны с наличием достоверных данных и поэтому не могут быть сбалансированы примерами из каждого государства-участника ОБСЕ или даже из каждого региона.

Настоящий отчет следует рассматривать как продолжающийся проект. В нем отражена постоянная работа, которую проводят многочисленные заинтересованные стороны в целях выполнения Плана действий. В нем подчеркнуты некоторые из сохраняющихся проблем и уделено особое внимание тем сферам, в которых государства не выполняют План действий.

## 2.

# Выполнение Плана действий ОБСЕ

## I. Разработка и реализация политики «в интересах рома, вместе с рома»

Начало и середина 1990-х гг. были периодом повышения осведомленности правительств, гражданского общества и международных организаций о положении рома и синти. В течение следующего десятилетия были разработаны рекомендации, инициативы, программы и правительственные меры, касающиеся данных групп населения и их общин. В этот период многие заинтересованные стороны выступили с критикой явления, которое можно описать как «раздувание» международными организациями, а также правительствами инициатив и рекомендаций, связанных с проблемами рома и синти<sup>27</sup>. Отсутствие у государств долгосрочного подхода препятствовало реализации существующих политических стратегий в отношении рома. Росло чувство разочарования по поводу того, что выделенные средства использовались неправильно или не доходили до наиболее нуждающихся получателей в среде рома. Звучали призывы к действию и к реализации политики, в особенности на местном уровне<sup>28</sup>.

### Новые тенденции и вызовы

В настоящее время внимание сосредоточено на выполнении программ. Сейчас на уровне ЕС имеются

27 Romani Politics Present and Future. Project on Ethnic Relations, 2005; см. также: Guidelines for a Common Vision. International Conference on the Implementation and Harmonization of National Policies on Roma, Sinti and Travellers (Bucharest, 4-5 May 2006). URL: [http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/strategies/bucharestconference06\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/strategies/bucharestconference06_en.asp).

28 Решение Европейского парламента о европейской стратегии в отношении рома (31 января 2008 г.). URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0035+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>; Решение Европейского парламента о положении женщин рома в Европейском союзе (июнь 2006 г.). URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0244+0+DOC+XML+V0//EN>.

и политические стратегии, и финансовые инструменты, и это вселяет новую надежду на *важные достижения* в деле улучшения положения рома и синти – по крайней мере, в государствах-членах ЕС и странах, являющихся потенциальными кандидатами на вступление в Европейский союз<sup>29</sup>. Впервые на осуществление конкретных проектов в этой области выделяются значительные денежные суммы<sup>30</sup>. Новым многообещающим фактором в данном процессе может стать недавно сформулированное гражданским обществом<sup>31</sup> и несколькими государствами-членами

«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. Кроме того, в стратегиях осуществления должны быть предусмотрены механизмы, обеспечивающие проведение в жизнь общегосударственной политики на местном уровне».

— План действий ОБСЕ, раздел II, п. 4

ЕС предложение о принятии европейской стратегии в отношении рома<sup>32</sup>.

29 The only hope for the European Roma is the European Union. – In: Equal Voices, No. 16, 2005. URL: [http://fra.europa.eu/fra/index.php?fuseaction=content.dsp\\_cat\\_content&catid=42de2076e07d2&contentid=42de226753dd4](http://fra.europa.eu/fra/index.php?fuseaction=content.dsp_cat_content&catid=42de2076e07d2&contentid=42de226753dd4).

30 См. в годовом отчете за 2006 г. Фонда цыганского комитета (Fundación Secretariado Gitano) информацию о проекте стоимостью 50 млн. евро: <http://www.gitanos.org/publicaciones/memoria06English>.

31 На пути к созданию европейской политики интеграции рома (Towards a European Policy on Roma Inclusion), Коалиция за политику ЕС в отношении рома. URL: <http://www.romadecade.org/portal/downloads/News/Towards>

32 Решение Европейского парламента о европейской стратегии в отношении рома, указ. соч., сноска 28.

Сложно, однако, предсказать, в какой степени это может привести к важным достижениям в данной сфере. По некоторым признакам, даже в случае выделения значительных средств на реализацию конкретных мер, результаты могут быть неутешительными по причине отсутствия у местных властей заинтересованности или политической воли, либо в результате желания избавиться от рома, плохого управления или неправильного использования средств, а также недостаточного потенциала – в том числе людских и организационных ресурсов – для разработки и осуществления эффективных проектов<sup>33</sup>.

### Действия государств-участников

В сравнении с другими разделами Плана действий выполнение данного раздела можно назвать скорее успешным. В большинстве государств-участников<sup>34</sup> были приняты соответствующие программы, в некоторых даже задолго до 2003 года (в Венгрии, Чешской Республике, Словакии, Румынии и Болгарии). Данные программы или стратегии являются комплексными, охватывают различные сферы и обычно утверждаются постановлением правительства. В большинстве случаев представители рома активно вовлечены в процесс разработки этих стратегий. БДИПЧ внесло свой вклад в подготовку национальных программ и стратегий – например, в бывшей югославской Республике Македонии и в Черногории – и в настоящее время обсуждает с отдельными правительствами вопросы предоставления помощи в разработке программ, касающихся рома (например, в Беларуси). Совсем недавно, 3 июля 2008 года, Совет министров Боснии и Герцеговины принял планы действий в отношении рома, охватывающие области здравоохранения, жилья и занятости. Эти планы содержат механизмы выполнения и опираются на статьи в государственном бюджете<sup>35</sup>. Решением № 183 от 26 марта 2008 г. правительство Словакии одобрило среднесрочную

концепцию развития национального меньшинства рома в этой стране<sup>36</sup>.

Таким образом, можно констатировать *заметный прогресс* и *положительные перемены* в сфере разработки и утверждения национальных стратегий по улучшению положения рома и синти. Однако успеха в эффективной реализации этих стратегий государства добиваются гораздо реже. Один из моментов, вызывающих особое беспокойство, – это отсутствие механизмов, способных обеспечить и гарантировать долговременную поддержку стратегий по социальной интеграции рома и синти. Речь идет и о финансовом, и об административно-правовом аспекте выполнения стратегий.

К государствам, которые в этом смысле достигли *заметного прогресса*, относятся Польша, Черногория, Словения, Венгрия и Финляндия, создавшие четкие механизмы осуществления политики. Например, Польшей было принято решение о выделении на реализацию стратегии 100 млн. злотых (приблизительно 30 млн. евро) в течение 10 лет. За исключением первого года финансирования (2004), все необходимые средства были переданы Министерству внутренних дел и администрации Польши<sup>37</sup>. В принятой правительством Черногории стратегии было заявлено, что 0,2% годового бюджета будет направляться на выполнение соответствующих программ. Правительство сдержало свое обещание, и в 2008-м бюджетном году на эти цели было выделено 400 000 евро<sup>38</sup>. В Словении принят парламентский акт<sup>39</sup> о рома и тем самым упрочены правительственные обязательства. В настоящее время правительство разрабатывает план действий по применению данного закона на практике.

36 Информация, полученная от Словакии в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

37 См.: Программа для общины рома в Польше, Министерство внутренних дел и администрации Польши, Варшава, 2003. URL: [http://www.mswia.gov.pl/wai/en/10/55/Programme\\_for\\_the\\_Roma\\_community\\_in\\_Poland.html](http://www.mswia.gov.pl/wai/en/10/55/Programme_for_the_Roma_community_in_Poland.html).

38 См.: STRATEGIJA za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008-2012 (politika Vlade prema romskoj manjini), Министерство прав человека и гражданских прав Черногории. URL: <http://www.gom.cg.yu/files/1195653671.doc>.

39 Правовая защита этнического сообщества рома в Словении, Правительство Республики Словении, управление по делам национальных меньшинств. URL: [http://www.uvn.gov.si/en/legal\\_acts/legal\\_protection\\_of\\_the\\_roma\\_ethnic\\_community\\_in\\_slovenia](http://www.uvn.gov.si/en/legal_acts/legal_protection_of_the_roma_ethnic_community_in_slovenia); Правительство приняло программный документ по рома / Управление правительственной связи Словении. - Любляна, 2006. - URL: <http://www.ukom.gov.si/eng/slovenia/publications/slovenia-news/3981/4004>.

33 См. пример Греции и ее программы выделения займов на улучшение жилищных условий в части III раздела 2 («Жилье и условия жизни»).

34 См. Приложение VII: Ответы государств-участников ОБСЕ на анкету БДИПЧ (2006).

35 Информация, полученная от Боснии и Герцеговины в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

В Венгрии<sup>40</sup> обеспечено наличие значительных средств для реализации программ, связанных с рома. Однако большинство этих программ включено в более широкие проекты, и их целевую аудиторию составляют не только рома, но и другие неимущие и нуждающиеся лица. Поэтому на основании правительственных докладов трудно определить, какие финансовые средства дошли до рома, какому числу рома они принесли пользу и насколько улучшились обстоятельства жизни этих лиц. Общей для многих стран проблемой при оценке выполнения программ является тот факт, что официальная информация и статистические данные о социально-экономических условиях не дают разбивку по этнической принадлежности. В таких случаях приходится опираться на данные опросов или на примерные оценки. С другой стороны, Финляндия через свой Консультативный совет по вопросам рома (один из первых подобных консультативных органов в Европе) продолжает реализацию многочисленных проектов, направленных на общины рома и финансируемых из государственного бюджета<sup>41</sup>.

Подобный подход к выполнению программ, основанный на включении проектов, связанных с рома, в более широкие проекты, применяют многие государства – например, Болгария, Словакия и Чешская Республика. Хотя этот подход обладает некоторыми преимуществами ввиду возможности использования существующих механизмов и бюджетов, ему не хватает нацеленности на специфический характер изоляции рома и на очевидные признаки того, что часто рома больше других подвергаются маргинализации и дискриминации и в целом принадлежат к беднейшим из неимущих жителей Европы<sup>42</sup>.

Институционализация осуществления политики – это еще один показатель приверженности госу-

40 DecadeWatch, указ. соч., сноска 21.

41 Информация, предоставленная генеральным секретарем Консультативного совета по вопросам рома Саритой Фриман-Копрела в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

42 Информация, полученная из Управления по вопросам прав человека Министерства иностранных дел Болгарии в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета. Относительно этого пункта было высказано следующее замечание: «В случае Болгарии подход к выполнению связанных с рома программ, основанный на включении последних в более широкие проекты, целевую аудиторию которых составляют не только рома, но все неимущие и нуждающиеся лица, определенно дал положительные результаты и в то же время значительно способствовал снижению возможной напряженности в обществе».

дарства решению проблем рома. Государства обычно либо поручают реализацию политики ведомствам, занимающимся вопросами меньшинств, либо создают для этих целей отдельные ведомства или структуры<sup>43</sup>. Важнейшим аспектом любого из этих двух подходов является наличие достаточных людских ресурсов, финансирования и полномочий для оказания влияния на подготовку политики и осуществление программ. Но это условие не всегда соблюдается.

### Приоритетные сферы

Очень часто государства разрабатывают инициативы в области политики на национальном уровне, но не обеспечивают их пропорциональное воздействие на местном уровне – в общинах, на которые они направлены. Кроме того, политические обязательства не всегда подкрепляются бюджетными ассигнованиями, необходимыми для обеспечения их реализации. На процесс выполнения программ часто негативно влияет отсутствие политической воли на национальном уровне, а также равнодушие и небрежность при реализации политики муниципальными или местными властями. Такой сценарий усугубляется склонностью государственных субъектов привлекать донорские организации к финансированию некоторого количества проектов; при этом государство не выделяет собственных средств для обеспечения долгосрочного устойчивого эффекта.

В некоторых государствах создано крайне малое количество эффективных механизмов, и выполнение Плана действий полностью возлагается на гражданское общество или донорские организации.

Было бы полезно иметь унифицированные данные от государств-участников об уровне их расходов на осуществление политических мер, связанных с рома. Однако в перспективе еще более полезным было бы проведение основательного экономического анализа долгосрочных затрат и выгод<sup>44</sup> в масштабах Европы, связанных с принятием различных мер по борьбе с изоляцией, безграмотностью, безработицей и недостаточной занятостью рома.

43 В Венгрии, например, наряду с существованием выборного органа самоуправления общины рома, представители рома включаются в состав различных правительственных учреждений в качестве обычных служащих. В качестве примеров специальных органов, занимающихся вопросами рома, см.: Национальное управление по делам рома в Румынии; Уполномоченный по делам рома в Словакии.

44 Surdu, Mihai. Desegregating Roma schools: a cost-benefit analysis [sic]. URL: [http://www.policy.hu/surdu/final\\_policy\\_paper.pdf](http://www.policy.hu/surdu/final_policy_paper.pdf).

## II. Борьба с расизмом и дискриминацией

Для многих общин рома и синти во всем регионе ОБСЕ расизм и дискриминация по-прежнему являются основной причиной их нестабильного социально-экономического положения. Расизм и дискриминация затрудняют им доступ к работе, образованию, жилью и здравоохранению, а также лишают их способности мобилизоваться и стать реальной политической силой.

В последнее время во всем регионе ОБСЕ стали заметны проявления глубоко укоренившегося расизма. Их можно видеть в новых формах враждебности, неприязни и ненависти, свободно проявляющихся во многих государствах-участниках ОБСЕ (в том числе в национальных парламентах и в Европарламенте), а

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, раздел III

также в высказываниях членов экстремистских политических партий. Эти расистские высказывания подпитываются некоторыми не связанными друг с другом, но тревожащими инцидентами, имевшими место в результате недавнего передвижения рома из вновь присоединившихся к Европейскому союзу государств – Румынии и Болгарии – в «старые» страны ЕС (например, в Италию и Испанию)<sup>45</sup>.

Раздел III Плана действий («Борьба с расизмом и дискриминацией») – самый большой раздел. Он посвящен вопросам законодательства и правоприменения, работе полиции, а также средствам массовой информации. Многие включенные в этот раздел рекомендации отражают общие нормы демократии и

45 Жестокое убийство итальянской женщины в Риме, в котором обвиняется румынский рома, вызвало большой переполох и послужило толчком к принятию правительством чрезвычайного указа, разрешающего выдворение граждан ЕС из Италии, если они представляют угрозу общественной или национальной безопасности. В настоящее время указ утратил силу в связи с истечением срока действия, но широко распространенная нетерпимость и дискриминация в отношении рома и синти со стороны как средств массовой информации, так и широкой публики остались. См.: Годовой отчет по Италии за 2008 год, Международная амнистия, США. URL: <http://www.amnestyusa.org/annualreport.php?id=ar&yr=2008&c=ITA>.

верховенства права – особенно в том, что касается реализации конституционных принципов равенства и недискриминации. Соблюдение этих принципов на практике в отношении социально незащищенных и часто отверженных меньшинств по-прежнему является сложной задачей даже для демократических государств.

## Законодательство и правоприменение

### Новые тенденции и вызовы

Хотя очевидны *положительные перемены* в сфере совершенствования антидискриминационного законодательства во многих государствах-участниках, эти изменения не обязательно приводят к улучшению защиты рома и синти от дискриминации на практике.

Даже если приняты антидискриминационные положения закона, в отсутствие надлежащего правоприменения они могут оказаться бесполезными для общин рома и синти<sup>46</sup>. Об этом свидетельствует очень ограниченное количество дел, представленных на рассмотрение судов или в органы по борьбе с дискриминацией. Иногда это связано с предвзятым отношением к общинам рома и синти со стороны органов правосудия или же с низким уровнем информированности рома и синти о существовании антидискриминационного законодательства и с отсутствием готовности и способности эффективно его использовать. Поэтому количество дел и жалоб не отражает масштабы нарушений прав человека рома и синти. При этом лишь немногие хорошо подготовленные организации рома и синти могут помочь жертвам расизма и дискриминации в возбуждении судебного дела.

Проигранные государствами дела в ЕСПЧ по искам, поданным рома и синти, свидетельствуют о ряде проблем, которые до сих пор скрыто существовали по всей Европе. Со времени рассмотрения первого дела рома в 1996 году (проигранное дело «Бакли против Соединенного Королевства» (Buckley v. the United Kingdom)) и особенно начиная с 2004 года наблюдается значительный рост числа поданных исков. При

46 См., например, дело рома, которого не впустили в бассейн (бывшая югославская Республика Македония), и дело о нападениях на рома со стороны частных охранных фирм в Мадриде и Барселоне. См.: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities) (ссылка Advisory Committee country-specific opinions).

этом большинство из них было выиграно истцами (около 10 дел до 2008 года, самое последнее из которых – «Стойка против Румынии» (Stoica v. Romania)).

### Действия государств-участников

В сфере законодательства и правоприменения многими государствами-участниками достигнут *заметный прогресс*. Многие государства-члены ЕС в соответствии с директивами ЕС и графиком их включения в национальное законодательство приняли всеобъемлющие законы против дискриминации или внесли соответствующие изменения в существующие законы<sup>47</sup>. Эта тенденция наблюдается и за пределами ЕС. Одновременно с этим многие государства учредили органы или советы по борьбе с дискриминацией. Создание таких специализированных органов или расширение мандатов существующих структур еще продолжается, но уже представляет собой важный сдвиг в области сбора данных и систематического применения антидискриминационного законодательства. В состав некоторых из таких органов входят специалисты из числа рома и синти – например, в Румынии и Болгарии. В работе большинства этих органов рома и синти занимают центральное место как объект мониторинга и особого внимания<sup>48</sup>. Подобным же образом уделяют внимание проблемам рома и синти другие институты, занимающиеся защитой прав личности, – например, бюро омбудсмена (включая уполномоченных по правам национальных и этнических меньшинств)<sup>49</sup>.

Имеется несколько примеров развернутых в последние годы антидискриминационных кампаний, ка-

сающихся рома (например, в Испании и Румынии)<sup>50</sup>. Эффективность подобных мер в значительной степени зависит от того, связана ли кампания с другими программами и политическими мерами, которые приводят к реальным и заметным изменениям в положении рома и синти. Если не связана, то оставшиеся прежними обстоятельства жизни рома и синти могут перечеркнуть позитивные усилия по изменению представления об этой группе в обществе, а отдельные аспекты реального положения дел могут лишь подтвердить существующие предрассудки и стереотипы. В определенной степени кампания, проведенная в Испании, была эффективной, так как она сопровождалась значительным числом проектов по трудоустройству, которые привели к созданию рабочих мест для многих испанских рома<sup>51</sup>.

### Приоритетные сферы

Один из выводов, извлеченных из опыта Комиссии по расовому равенству (КРР) – антидискриминационного органа Соединенного Королевства, – заключается в том, что большинство жертв расовой дискриминации не подает жалоб, даже если существуют механизмы для рассмотрения таких жалоб. Следовательно, деятельность подобных органов должна носить упреждающий характер и охватывать как разработку программ по работе с населением в подверженных дискриминации общинах, так и проведение собственных расследований. С 1977 года КРР провела более 100 расследований<sup>52</sup>.

Решения ЕСПЧ имеют большое значение для понимания неспособности национальных судов обеспечить правосудие для рома и синти. Очевидно, что в системе правосудия и судебной практике необходи-

47 Отчет о расизме и ксенофобии в государствах-членах ЕС, АОП, август 2007 г. URL: [http://fra.europa.eu/fra/material/pub/racism/report\\_racism\\_0807\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/fra/material/pub/racism/report_racism_0807_en.pdf).

48 См. веб-сайт итальянского Национального бюро по вопросам борьбы с расовой дискриминацией (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali): <http://www.virtualcommunityuniar.it>.

49 Заключение государственного защитника прав по вопросу о проведенных в нарушение закона операциях по стерилизации и о предлагаемых мерах судебной защиты, Омбудсмен Чешской Республики, 23 декабря 2005 г. URL: <http://www.ochrance.cz/dokumenty/document.php?back=/cinnost/index.php&doc=400>; см. веб-сайт венгерского омбудсмена по правам национальных и этнических меньшинств: <http://www.kisebbségiombudsman.hu/index.php?lang=en>. Стоит отметить, что должность омбудсмена в настоящее время впервые в истории занимает представитель общины рома.

50 См. брошюру, изданную Фондом цыганского комитета (Fundación Secretariado Gitano), о своем проекте по облегчению доступа рома к работе под названием Acceder: <http://www.gitanos.org/publicaciones/folletoacceder/FolletoAccederenglish.pdf>; см. совместную антидискриминационную кампанию «Положить конец предубеждению против народности рома» (Stop Prejudice against Ethnic Roma), которая проводится Европейской комиссией, правительством Румынии и Национальным управлением по делам рома: <http://www.sper.org.ro>.

51 Программа Acceder направлена на увеличение числа рабочих мест для рома в Испании и на борьбу с дискриминацией, которой рома подвергается в обществе. Информационно-разъяснительная кампания была проведена с целью преодоления стереотипов и предрассудков, касающихся рома.

52 Cohen, Barbara. Positive Obligations: Shifting the Burden in Order to Achieve Equality. – In: Roma Rights Quarterly, URL: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2161>.

мо учитывать уроки, которые содержатся в решениях ЕСПЧ. Согласно этим решениям, разработчикам политики необходимо укрепить средства защиты прав и принять меры по предотвращению повторения тех же нарушений в будущем. Несмотря на это, со стороны государств не было предпринято четких и решительных шагов в целях устранения проблем, которые стали причиной неблагоприятного для них решения суда.

Планом действий рекомендуется разработка политики, призванной «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».

— План действий ОБСЕ, раздел III, п. 28

## Полиция

Защита от расовой дискриминации – одно из основных прав человека. Полиция обязана защищать от дискриминации всех членов общества, в том числе рома и синти.

Исторически сложилось так, что отношения между рома и полицией часто были натянутыми. Причина этого кроется отчасти в отсутствии взаимопонимания и доверия в сочетании с низким процентом представителей рома и синти среди сотрудников полицейских сил. Эта ситуация усугубляется враждебностью по отношению к общинам рома, которая имеет место в обществе в целом и в полиции в частности.

Сложности здесь бывают разными – от проблем, связанных со злоупотреблениями и насилием в отношении рома со стороны полиции, до безнаказанности виновных и отсутствия средств судебной защиты в случаях, когда рома становятся жертвами преступлений. Среди проблем, с которыми сталкиваются рома, – широко распространенное включение расовых признаков при составлении психологического портрета преступника и презумпция вовлечения рома в преступную деятельность; превышение полицией своих полномочий и чрезмерное применение силы в отношении рома (включая проведение облав в поселениях рома); несоблюдение прав рома после ареста или во время содержания под стражей; отсутствие эффективного реагирования со стороны полиции на преступления и акты насилия на почве расизма, жертвами которых становятся рома; недостаток средств и знаний в среде рома, необходимых для того, чтобы

обжаловать в суде незаконные действия полиции и добиться возмещения ущерба.

## Новые тенденции и вызовы

Грубое обращение со стороны полиции по-прежнему имеет место в общинах рома по всей Европе. Это отметил и комиссар Совета Европы по правам человека<sup>53</sup>. Часто поступают сообщения о жалобах на действия полиции и случаях непрофессионального поведения ее сотрудников<sup>54</sup>. В результате рома и синти во многих странах продолжают испытывать недоверие к полиции и не желают сотрудничать с ней.

Обоснованное беспокойство вызывает превышение полицией своих полномочий, чрезмерное применение силы и использование огнестрельного оружия, в том числе в отношении женщин и несовершеннолетних лиц. Зачастую случаи применения полицией насилия

53 Полицейское насилие не должно оставаться безнаказанным (There must be no impunity for police violence), Веб-сайт комиссара Совета Европы по правам человека. URL: [http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/071203\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/071203_en.asp). «Полицейская жестокость по-прежнему представляет собой серьезную проблему в некоторых европейских странах. В ходе моих миссий я выслушал многочисленные заявления о проявлении полицией ничем не обоснованной жестокости до, во время и после задержания. Когда я спрашивал у пострадавших, почему они не подали жалобу, они часто отвечали, что боялись быть избитыми вновь. Другие, однако, подали заявления в Европейский суд по правам человека в Страсбурге, который в этом году вынес большое количество решений против государств в связи с чрезмерным или злоумышленным применением силы со стороны полиции».

54 См. раздел о Чешской Республике в докладе «Международной амнистии» за 2007 год: Состояние прав человека в мире (Amnesty International Report 2007: The State of the World's Human Rights). London, Amnesty International, 2007 URL: <http://report2007.amnesty.org/document/15>. См. следующий пример: «Двое местных полицейских обвинялись в том, что задержали молодого рома в г. Брно, вывезли его на окраину города, избили, вставили ему в рот разряженный пистолет и спустили курок». См. также на веб-сайте Секретариата Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств заключение Консультативного комитета по Испании, в котором сообщается, что существующий внутренний надзор за полицейской деятельностью не всегда эффективен и мог бы быть улучшен путем учреждения независимого департамента по рассмотрению жалоб на действия полиции. См. также заключение Консультативного комитета по Украине, в котором отмечается, что парламентский омбудсмен получал жалобы о насилии в отношении рома со стороны сотрудников правоохранительных органов. Заключение Консультативного комитета можно найти по адресу: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities).



в отношении рома, включая разрушение жилищ и уничтожение личного имущества, имеют место во время облав в поселениях рома, при выполнении распоряжений суда о насильственном выселении или в результате выдачи ордера на арест.

По некоторым заявлениям, в отдельных государствах для того, чтобы выселить рома из мест, где они проживают (иногда занятых незаконно), сотрудники полиции или других правоприменительных органов поджигали их жилища<sup>55</sup>.

Рома и синти часто подвергаются дискриминации в результате включения полицией этнических признаков при составлении психологического портрета преступника и слишком частого и нецелесообразного применения процедур задержания и обыска на улице<sup>56</sup>. Некоторые сотрудники полиции назвали в качестве одного из оснований для задержания принадлежность к народности рома прежде всего потому, что полиция воспринимает рома как лиц, широко вовлеченных в преступную деятельность<sup>57</sup>. Опрос жертв преступлений, проведенный в Болгарии, показал, что о 75% преступлений, направленных против рома, не было заявлено в полицию, в то время как средний показатель неучтенных преступлений, жертвами которых являются представители большинства населения, составляет 57%<sup>58</sup>. По мнению многих сотрудников полиции, участвовавших в опросе, принадлежность к народности рома сама по себе является веским основанием для задержания физического лица. Также представляет собой проблему осуществление полицией необоснованного сбора данных об этнической принадлежности.

55 Местные рабочие подожгли табор рома: мэр вынужден провести расследование (Local Workers Set Fire to Romani Encampment: Mayor Urged to Undertake Investigation), ERRC. URL: <<http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2716>>; см.: Европа: дискриминация рома (брифинг для прессы, проведенный «Международной амнистией»). – Europe: Discrimination against Roma, a media briefing by Amnesty International, 1 February 2005. URL: <http://asiapacific.amnesty.org/aidoc/ai.nsf/2409a336a83fd4e480256ef400540aa8/80256dd400782b8480256f9b004b1c34!OpenDocument>.

56 Я могу задержать и обыскать, кого захочу: задержание полицией представителей этнических меньшинств в Болгарии, Венгрии и Испании (I Can Stop and Search Whoever I Want: Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary and Spain). New York: Open Society Institute, 2007. URL: [http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=103735](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103735).

57 См. там же слова болгарского полицейского: «Невозможно различить, кто из них [рома] ворует, а кто нет. Они почти все воруют».

58 Там же, с. 77.

В докладах, составленных различными организациями гражданского общества – как национальными, так и международными, – подчеркивается, что полицией часто не проводится незамедлительное и эффективное расследование случаев нарушения прав человека. Подобные инциденты зачастую бывают спровоцированы представителями большинства населения или радикальными группировками. Еще один вызывающий беспокойство аспект ситуации связан с угрозами со стороны основного населения относительно выселения семей рома или целых общин из мест их проживания. В таких случаях, по имеющимся сообщениям, полиция не делает почти ничего для того, чтобы не допустить возникновения подобных настроений или защитить рома.

Примеры бездействия со стороны полиции и других компетентных органов включают и отказ в возбуждении уголовного расследования по фактам запрещения представителям рома доступа в магазины, рестораны, клубы и другие общественные места<sup>59</sup>.

Особую обеспокоенность вызывают бездействие полиции и отказ в проведении надлежащего расследования преступлений против рома. Подобное отсутствие реагирования и применения законных мер со стороны правоохранительных органов создает в обществе ложное представление о том, что преступники могут безнаказанно нарушать права рома и уходить от правосудия.

Решения ЕСПЧ<sup>60</sup> показывают, что по-прежнему имеет место насилие в отношении рома и синти со стороны полиции, а также отказ от расследования уголовных преступлений, направленных против этих групп населения. Компетентные органы власти

59 См. на веб-сайте Секретариата Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств заключение Консультативного комитета по Испании: [http://www.coe.int/T/E/human\\_rights/minorities](http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities).

60 См. следующие дела, рассмотренные Европейским судом по правам человека: «Дзеладинов и другие против бывшей югославской Республики Македонии» (Dzeladinov and Others v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia), «Стойка против Румынии» (Stoica v. Romania), «Карагианнопулос против Греции» (Karagiannopoulos v. Greece), «Кобзару против Румынии» (Cobzaru v. Romania), «Ясар против бывшей югославской Республики Македонии» (Jasar v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia), «Петропулу-Тсарикис против Греции» (Petropoulou-Tsakiris v. Greece), «Сечич против Хорватии» (Secic v. Croatia), «Бекос и Кутропулос против Греции» (Bekos and Koutropoulos v. Greece), «Начова и другие против Болгарии» (Nachova and Others v. Bulgaria), «Молдован и другие против Румынии» (Moldovan and Others v. Romania), «Ангелова против Болгарии» (Angelova v. Bulgaria), «Великова против Болгарии» (Velikova v. Bulgaria), «Балог против Венгрии» (Balogh v. Hungary).

и национальные судебные органы не проводят нормального расследования таких дел и не наказывают виновных. Несмотря на вынесение ряда судебных решений против государств, доказательств, подтверждающих снижение количества инцидентов, направленных против рома и синти, почти отсутствуют.

### Действия государств-участников

Действия и инициативы, предпринимаемые государствами в целях улучшения отношений между полицией и рома и синти, показывают, что в этой сфере имеются примеры *положительных перемен*, но нет *заметного прогресса*. Действия и инициативы, касающиеся проблем, с которыми рома и синти сталкиваются в своих отношениях с полицией, часто являются несистематическими и ограниченными по охвату.

В некоторых государствах был реализован ряд инициатив на национальном и местном уровне. Проекты или программы нередко осуществлялись в сотрудничестве с гражданским обществом – особенно это касается проектов в области обучения, улучшения взаимодействия между полицией и общинами рома и создания базы для ведения диалога и установления доверия<sup>61</sup>.

Большинство этих национальных или местных инициатив реализованы в странах Центральной и Восточной Европы – например, в Румынии<sup>62</sup> (при содействии Датского института прав человека и Датского центра разрешения конфликтов) или в Словакии, откуда часто поступали сообщения о полицейском насилии в отношении рома и где были предприняты попытки «наведения мостов» между полицией и рома на местном уровне. В Болгарии были осуществлены инициативы по поддержанию порядка силами местной общественности в нескольких районах проживания рома; в Польше такие инициативы были реализованы в Нижнесилезском и Малопольском воеводствах. В Чешской Республике (например, в Брно)

61 Oakley, Robin. Overall Framework Concerning Relations between the Police and Roma, Sinti & Travellers (written for the International Conference on the Implementation and Harmonization of National Policies on Roma, Sinti and Travellers, Bucharest, 4-5 May 2006). URL: [http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/strategies/BucharestOakley0506\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/strategies/BucharestOakley0506_en.asp).

62 Отчет о региональном семинаре по вопросам обеспечения безопасности меньшинств, прав человека и управления конфликтами для сотрудников полиции, ответственных за связи с рома (Report on Regional Workshop on Policing Minorities, Human Rights and Conflict Management for Roma Liaison Police Officers, Danish Centre for Conflict Resolution, 2004).

подобные проекты были разработаны в рамках межгосударственной программы «Права рома и доступ к правосудию в Европе»<sup>63</sup>.

В других частях Европы наблюдается значительно меньшая активность, однако и здесь можно привести несколько примеров: в Соединенном Королевстве разработан проект «Движение вперед» (Moving Forward), целью которого является налаживание сотрудничества между полицией и общинами цыган/странствующих в графстве Дербишир; в Ирландии НПО «Пейви пойнт» (Pavee Point)<sup>64</sup> сотрудничала с ирландской национальной полицейской службой по вопросам обучения и проведения других мероприятий, а власти Финляндии в 2007 г. в целях улучшения сотрудничества между полицией и рома оказали поддержку публикации справочника о рома и столкновениях с полицией<sup>65</sup>.

При поддержке БДИПЧ румынская полиция провела комплекс мероприятий по самооценке в области своей политики и практики в отношении общины рома<sup>66</sup>.

В бывшей югославской Республике Македонии центральными и местными органами власти было осуществлено несколько мероприятий по выполнению рекомендаций, содержащихся в Плане дей-

63 Содействие интеграции рома на местном уровне: практические указания для НПО и государственных органов власти (Promoting Roma Integration at the Local Level: Practical guidance for NGOs and public authorities), НПО «Европейский диалог» (European Dialogue). URL: [http://www.europeandialogue.org/pdfs/RrAJE\\_Manual.pdf](http://www.europeandialogue.org/pdfs/RrAJE_Manual.pdf).

64 См. веб-сайт Центра странствующих групп населения «Пейви пойнт»: <http://www.paveepoint.ie>.

65 Информация, предоставленная генеральным секретарем Консультативного совета по вопросам рома Саритой Фриман-Копрела в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

66 Данная инициатива являлась частью проекта БДИПЧ «Полиция и рома: на пути к безопасности в многонациональном обществе» в рамках меморандума о сотрудничестве, подписанного БДИПЧ и Министерством внутренних дел Румынии, и основывалась на рекомендациях, содержащихся в Плане действий и в «Рекомендациях об обеспечении правопорядка в многонациональных государствах» (Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, HCNM, February 2006. URL: [http://www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/17982\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/17982_en.pdf)).

твий<sup>67</sup>. Министерство внутренних дел включило в национальную программу по поддержанию порядка в общинах конкретные меры (например, создание консультативных гражданских групп), направленные на повышение доверия к полиции со стороны общин рома. Это, в свою очередь, способствует эффективному реагированию полиции на проблемы, беспокоящие группы рома, и помогает предотвращать нарушения прав человека рома со стороны полицейских. В Шуто Оризари – районе Скопье, где большинство населения составляют рома, – в феврале 2007 г. был открыт новый полицейский участок. Создание полицейского подразделения, имеющего разнородный этнический состав, оказалось чрезвычайно полезным для сближения полиции и жителей общины.

В нескольких государствах были предприняты усилия по поощрению молодежи из числа рома и синти к поступлению на службу в полицейские силы. С этой целью были выделены специальные места для обучения рома в полицейских училищах и школах полиции (например, в бывшей югославской Республике Македонии, Румынии, Венгрии и Болгарии). В ноябре 2006 г. по инициативе Венгрии была создана международная организация под названием «Ассоциация рома-сотрудников правоохранительных органов в Европе»<sup>68</sup>.

В Германии запрещено включение в полицейские отчеты слов «рома» или «синти»; этот запрет имеет своей целью защиту от необоснованного сбора данных об этнической принадлежности сотрудниками правоохранительных органов. Однако необходимо следить за тем, чтобы эти запрещенные термины не заменялись эвфемизмами<sup>69</sup>.

67 Например, контрольная миссия ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта через свой отдел по развитию полиции и в сотрудничестве с македонскими властями осуществила проекты по улучшению отношений между полицией и рома, в том числе – по просвещению сотрудников полиции в области культуры и традиций рома в целях борьбы с предрассудками и негативными стереотипами в отношении рома.

68 Putting Equality into Practice: What role for positive action? European Commission, 2007. URL: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/pubst/broch/thembroch07\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/broch/thembroch07_en.pdf).

69 См. на веб-сайте Секретариата Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств заключение Консультативного комитета по Германии: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities/2.\\_framework\\_convention\\_%28monitoring%29/2.\\_monitoring\\_mechanism/4.\\_opinions\\_of\\_the\\_advisory\\_committee/1.\\_country\\_specific\\_opinions/2.\\_second\\_cycle/PDF\\_2nd\\_OP\\_Germany\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._framework_convention_%28monitoring%29/2._monitoring_mechanism/4._opinions_of_the_advisory_committee/1._country_specific_opinions/2._second_cycle/PDF_2nd_OP_Germany_en.pdf).

Особое значение для всех инициатив, касающихся улучшения отношений между полицией и общинами рома и синти, имеют «Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе», составленные Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств<sup>70</sup>. В этих рекомендациях содержится подробный план по укреплению доверия между полицейскими службами и гражданами, принадлежащими к национальным меньшинствам, – в том числе рома и синти.

Группой ОБСЕ по стратегическим вопросам полицейской деятельности (ГСПД) было опубликовано «Руководство по демократическим основам полицейской деятельности», а также другие материалы, касающиеся рома и синти. Эти издания зарекомендовали себя в качестве полезных справочников по вопросам отношений между полицией и рома<sup>71</sup>. ГСПД оказала поддержку контрольной миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта<sup>72</sup> при организации двухдневного регионального семинара по вопросам полицейской деятельности в общинах рома и синти. В семинаре приняли участие должностные лица из принимающей страны – Румынии, а также из Албании, Боснии и Герцеговины, Хорватии, Сербии и Черногории; эксперты из миссий ОБСЕ на местах (включая миссию ОБСЕ в Косово) и представители БДИПЧ. Мероприятие обеспечило возможности для оценки прогресса, достигнутого на пути выполнения положений Плана действий, касающихся отношений полиции и рома. Участники также смогли обменяться передовым опытом в области полицейской охраны порядка в общинах рома и синти. В 2007 г. в Скопье ГСПД организовала региональное совещание полицейских экспертов по вопросам поддержания порядка в общинах, в ходе которого обсуждались вопросы, касающиеся рома.

Мероприятия в рамках различных проектов проводились также в Сербии. Например, миссией ОБСЕ в Сербии создан контактный пункт по делам рома и синти внутри своего отдела по предупреждению

70 Рекомендации об обеспечении правопорядка в многонациональных государствах, указ. соч., сноска 66.

71 Руководство по демократическим основам полицейской деятельности. Вена, ОБСЕ, 2008. URL: [http://www.osce.org/publications/spmu/2007/01/23086\\_795\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/spmu/2007/01/23086_795_ru.pdf).

72 См. страницу «Развитие полиции» (Police development) на веб-сайте контрольной миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта: <http://www.osce.org/skopje/13162.html>.

правонарушений и полицейской охране порядка в общинах<sup>73</sup>.

### Приоритетные сферы

Необходимо, чтобы вопросы, касающиеся полицейской охраны порядка в общинах рома, рассматривались не сами по себе, а как составляющие элементы стратегии социальной интеграции рома и синти и, при необходимости, в связке со стратегией более широкой реформы органов правопорядка. При таком подходе, основанном на соблюдении прав, должен также использоваться положительный практический опыт, приобретенный в ходе реализации национальных и местных инициатив под руководством специалистов полицейских служб.

Полиция должна следить за тем, чтобы ее собственная деятельность как института представляла собой образец рекомендуемой практики, а также обеспечивать эффективное участие рома в соответствующих программах.

Рекомендации, содержащиеся в отчете БДИПЧ о посещении Румынии, могут быть использованы в работе полиции и правоохранительных органов в других странах<sup>74</sup>.

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, раздел III

Государствам также следует использовать накопленный опыт ЕСПЧ и реализовывать конкретные практические инициативы в целях разрешения существующих проблем, упомянутых в постановлениях ЕСПЧ. Кроме того, решения ЕСПЧ должны более широко применяться для укрепления потенциала национальных судов и судей в рамках деятельности по предотвращению дальнейших нарушений. В целях проведения тщательного анализа этих судебных решений, выявления недостатков в системе судебных

73 См. страницу «Деятельность правоохранительных органов» (Law enforcement) на веб-сайте миссии ОБСЕ в Сербии: <http://www.osce.org/serbia/13164.html>.

74 Рабочий визит с целью изучения отношений между полицией и рома (БДИПЧ, 12-15 ноября 2007 г.) URL: [http://www.osce.org/documents/odhr/2008/02/29832\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/2008/02/29832_en.pdf).

органов и органов правопорядка и определения четкого образа действий для решения данных проблем можно использовать специализированные семинары с участием судей, прокуроров и представителей других правоохранительных институтов.

### Средства массовой информации

Качественная пресса, соблюдающая кодекс профессиональной этики при освещении событий, связанных с рома, может изменить представление публики об общинах рома. Средства массовой информации несут ответственность за максимально объективное и точное описание событий, и это прежде всего в их собственных интересах, так как позволяет им сохранять доверие общественности. СМИ не должны придерживаться удобных стереотипов, которые искажают действительность.

### Новые тенденции и вызовы

Различные образы рома, присутствующие в средствах массовой информации в течение последнего десятилетия, объединяет ряд общих тем. Это представление рома в качестве угрозы, как зачинщиков насилия и социальных волнений, кочевников и мигрантов, преступников, а также как лиц, живущих за счет соцобеспечения и беззастенчиво пользующихся всеми видами социальных пособий<sup>75</sup>. Очень часто СМИ описывают дикое поведение и склонность к насилию как черты, присущие внутреннему устройству общины рома. Сообщения о случаях домашнего насилия и семейной вражды часто занимают непропорционально много места на страницах газет в некоторых государствах ОБСЕ<sup>76</sup>.

75 Moriss, Rachel. Gypsies, Travellers and the Media: Press regulation and racism in UK. – In: Communications Law, 2000? Vol. 5, No. 6. URL: <http://www.media-diversity.org/PDFS/Tolleys.pdf>.

76 Типичный пример освещения происшествий, преувеличивающего реальные события, предоставлен румынским каналом Realitatea TV, где сообщение о случае физического насилия, охарактеризованном как «домашнее насилие» и «грандиозный скандал», в районе проживания рома было включено в несколько выпусков новостей в декабре 2004 года, тогда как на самом деле этот случай представлял собой не более чем громкую семейную ссору.

Имеется множество подтверждений<sup>77</sup> того, насколько легко эксплуатировать в СМИ негативные представления о рома и синти, – ведь часто такое освещение событий ни у кого не вызывает возражений. К примерам подобного рода сообщений относится и преувеличенная реакция СМИ на миграцию рома и синти или на отдельные акты насилия, совершенные представителями данных групп населения. Необходимо отметить, что подобная реакция средств массовой информации имеет готовую аудиторию среди остальной части населения.

Имеются данные, свидетельствующие о наличии негативных тенденций в этой сфере в некоторых государствах. Там правительства не только не противодействуют негативному и стереотипному изображению рома и синти в СМИ, но и сами оказываются под влиянием негативного освещения этих групп населения в средствах массовой информации. Например, рома стали объектом враждебного отношения СМИ в ответ на распространенные страхи по поводу якобы массовой иммиграции рома в Соединенное Королевство после расширения ЕС в 2004 и 2007 гг.<sup>78</sup> Популистская пресса, похоже, способствовала внесению вопроса об иммиграции восточноевропейских рома в повестку дня правительства. Рома были представлены в качестве нежелательной группы людей, массово наводняющих страну с целью получения социальных выплат. Такая картина была создана путем представления некоторых конкретных заявлений членов общины рома как заявлений, выражающих коллективные намерения. Газеты «Сан», «Санди таймс», «Дейли экспресс» и «Дейли мейл» придерживались данной стратегии, печатая крупные заголовки и зловещие фотографии<sup>79</sup>.

Предположение о том, что рома принуждают своих детей воровать у туристов, приводит к ассоциированию рома с низким уровнем нравственности и невыполнением родительских обязанностей. Еще один распространенный стереотип о том, что рома воруют детей, преподносился в СМИ в качестве сенсации – например, в Италии, где в феврале 2005 г. несколько нищенствующих женщин-рома были обвинены в по-

хищении детей. Это вызвало общественный протест, поддержанный государственными властями и судебными органами, а также СМИ, которые публиковали статьи с призывом к изгнанию рома из Ломбардии<sup>80</sup>.

Враждебное отношение к рома всегда имело под собой благодатную почву. Приведенные выше примеры или трагические инциденты, подобные убийству итальянской женщины в Риме выходцем из румынской общины рома в октябре 2007 года, стали поводом к враждебной медийной и политической кампании в Италии, направленной против рома вообще и против румынских рома в частности. Кульминацией стало принятие ныне не существующего чрезвычайного указа, разрешавшего выдворение граждан ЕС из соображений безопасности. То, как это убийство освещалось в итальянских СМИ и какое влияние данное освещение оказало на органы власти и разработчиков законодательства, свидетельствует о том, какой огромной властью обладают средства массовой информации. Вся эта ситуация также подтвердила факт деградации общественного дискурса. Высказывания, которые некогда воспринимались как расистские, стали приемлемыми для общества после упомянутого трагического инцидента. Часто публичные заявления политиков поддерживают подобный расистский дискурс в СМИ, что в свою очередь может способствовать росту насилия на почве ненависти<sup>81</sup>.

### Действия государств-участников

Во многих странах законодательство, регулирующее роль государственных средств массовой информации, включает положения, в соответствии с которыми меньшинствам должен предоставляться доступ к государственным СМИ и/или им должна оказываться поддержка в создании их собственных средств массовой информации – будь то печатных или электронных. В обеих сферах отмечены некоторые положительные перемены.

В настоящее время рома выступают в СМИ больше в качестве собеседников репортера, озвучивающих

77 См. отчеты ЕКПН по странам: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri/1-ecri/2-Country-by-country\\_approach](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/2-Country-by-country_approach).

78 Morosanu, Laura. Back to Europe? Framing Romania's Accession to the European Union in the United Kingdom. URL: <http://www.migrationonline.cz/e-library/?x=2040308>.

79 Waringo, Karin. Who is Afraid of Migrating Roma? URL: <http://www.eumap.org/journal/features/2004/migration/pt2/whoafraid>.

80 См. документ, подготовленный координатором Совета Европы по вопросам рома и странствующих лиц Генри Сиклуна и представленный на Совещании ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященном человеческому измерению (2006): [http://www.osce.org/documents/odihr/2006/10/21509\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2006/10/21509_en.pdf).

81 См.: Преступления на почве ненависти в регионе ОБСЕ: инциденты и способы реагирования. Отчет за 2006 год. Варшава, БДИПЧ, 2007.

мнения рома и синти, или в качестве ведущих своих собственных теле- и радиопрограмм (двухязычных или на цыганском языке). Растет число радиостанций рома и синти (например, в Будапеште и Стокгольме) – в том числе радиостанций в Интернете, вещающих на цыганском, чешском и английском языках<sup>82</sup>. В большинстве государств правительства поддерживают печатные средства массовой информации, предназначенные для рома и синти. Некоторые организации в Центральной Европе также проводят учебные программы для журналистов из числа рома в рамках проекта INTRINSIC и сотрудничают с другими пресс-центрами рома в регионе (в Венгрии, Словакии и Чешской Республике)<sup>83</sup>.

В нескольких странах государственными институтами или международными организациями были проведены медийные кампании по борьбе с расизмом, касающиеся рома<sup>84</sup>. Национальный совет Румынии по борьбе с дискриминацией провел кампанию под названием «Расизм разрушает планы. Насилие ломает жизни»<sup>85</sup>. В Болгарии прошли мероприятия в рамках кампании Совета Европы «Все различны – все равны»<sup>86</sup>. Различные мероприятия были организованы и в рамках проекта «Европейский год равных возможностей для всех»<sup>87</sup>, но проблеме рома не было уделено особого внимания.

В некоторых государствах общественные и частные средства массовой информации постепенно меняют свою манеру представления рома и синти – начиная с использования терминов, которые сами рома и синти предпочитают для обозначения их народности, и заканчивая прекращением использования сло-

ва «цыгане» или навешивания негативных ярлыков<sup>88</sup>. СМИ стали больше следить за тем, чтобы не допускать одностороннего освещения событий или обобщенного изображения «цыган» как собирательного персонажа.

### Приоритетные сферы

Хотя существуют примеры органов массовой информации, задающих высокие стандарты журналистики, предвзятые и дискриминационные репортажи о рома и синти все еще имеют место. Необходимо сильное политическое лидерство на самом высоком уровне для того, чтобы обратить вспять негативные тенденции, характерные для части СМИ, и решительно выступить против тех, кто использует средства массовой информации для разжигания межэтнической ненависти. Необходимо побудить СМИ к сбалансированному представлению информации о рома и синти. В некоторых государствах этого явно не хватает.

82 См. веб-сайт «Радио Рота»: [http://www.dzeno.cz/?r\\_id=33](http://www.dzeno.cz/?r_id=33).

83 См. веб-сайт ассоциации «Дзено» (Dzeno Association): <http://www.dzeno.cz.>

84 См.: DOSTA! (кампания Совета Европы): <http://www.dosta.org>.

85 «Расизм разрушает планы. Насилие ломает жизни» – кампания, проведенная румынским Национальным советом по вопросам борьбы с дискриминацией в 2007 г. См.: <http://www.cncd.org.ro/programe/Programe-finalizate/Campania-Rasismul-strica-jocul-Violenta-distruge-vieti-3>.

86 См., например: Интеграция рома может пресечь торговлю детьми рома (Roma inclusion can stop trafficking of Roma children), 2007. URL: <http://alldifferent-allegal.info/system/files/Roma+Trafficking+in+Bulgaria.doc>.

87 Европейский год равных возможностей для всех (2007 – European Year of Equal Opportunities for All), Европейская комиссия: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/eyeq/index.cfm?cat\\_id=EY](http://ec.europa.eu/employment_social/eyeq/index.cfm?cat_id=EY).

88 Примеры рекомендуемой практики см.: The New York Times, International Herald Tribune, The Economist, Gazeta Wyborcza.

### III. Жилье и условия жизни

Жилищные и жизненные условия представляют собой наиболее очевидные показатели социально-экономического положения как отдельной семьи, так и социальной группы. Во всей Европе значительное количество общин рома и синти – некоторые из них сформировались десятки лет тому назад – проживают в неудовлетворительных условиях в неофициальных поселениях или обнищавших жилых кварталах.

Эти поселения часто расположены в особых, социально неблагополучных районах, на окраинах городских центров, вблизи промышленных зон или свалок. Там обычно отсутствует базовая инфраструктура, т.е. доступ к питьевой воде, канализация, электричество, дороги или общественный транспорт, а также центры медицинского обслуживания<sup>89</sup>. Разница в условиях жизни и социальный разрыв между жителями этих неофициальных поселений и большинством населения огромны.

Еще один типичный пример места проживания рома – кварталы компактной застройки, представляющие собой полуразвалившиеся здания, в которых опять же отсутствует или имеется лишь ограниченный доступ к электричеству, проточной воде, газоснабжению, канализации и ассенизации. Миграция из сельских и отсталых районов в городские зоны является одним из факторов, способствующих возникновению таких городских «гетто». Местные власти, как правило, игнорируют существование этих кварталов, в которых рома зачастую проживают на протяжении поколений<sup>90</sup>.

Рома часто не могут получить доступ к программам по предоставлению альтернативного или социального жилья в силу ряда причин – возраст, отсутствие профессиональной квалификации или статуса без-

89 См., например, заключения Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств по бывшей югославской Республике Македонии: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities).

90 Итоговый отчет комиссара Совета Европы по правам человека Альваро Хиль-Роблеса о положении в области прав человека рома, синти и странствующих лиц в Европе. Совет Европы, Страсбург, 15 февраля 2006 г. (Final Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on the Human Rights Situation of the Roma, Sinti and Travellers in Europe). URL: [https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=320815&SecMode=1&DocId=941416&Usage=2#\\_Toc97350118](https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=320815&SecMode=1&DocId=941416&Usage=2#_Toc97350118).

работного, отсутствие или низкий уровень образования, а также отсутствие документов, удостоверяющих личность<sup>91</sup>.

#### Новые тенденции и вызовы

Деятельность государств-участников по улучшению жилищных и жизненных условий рома и синти в целом не принесла сколько-нибудь значительных результатов. Отдельные признаки положительных перемен, наблюдающиеся в некоторых странах, нивелирует тот факт, что в остальных странах отмечено

Рекомендуемые действия государств-участников: «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 рома 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, раздел IV, п. 43

отсутствие изменений или даже наличие негативных тенденций. Несмотря на то, что создано множество планов действий, большинство из них еще не привело к осуществлению каких-либо конкретных проектов.

В течение последних лет в некоторых странах наблюдается устойчивая тенденция к увеличению количества случаев насильственного выселения и разрушения неофициальных поселения романа<sup>92</sup>. Поступают также сообщения о незаконных выселени-

91 См., например, критерии румынского плана строительства жилья для молодежи: <http://www.primariaclujnapoca.ro/phcl/12-9-2006/18.aspx> (на румынском языке).

92 Выводы и рекомендации дополнительного мероприятия по вопросам насильственного выселения рома в Европе. Конференция ОБСЕ по борьбе с дискриминацией и поощрению взаимного уважения и понимания: Дальнейшие шаги по итогам конференции в Кордове по антисемитизму и другим формам нетерпимости, Бухарест, 7-8 июня 2007 г. (Conclusions and Recommendations from the Side Event on Forced Evictions of Roma in Europe, OSCE Conference on Combating Discrimination and Promoting Mutual Respect and Understanding: Follow-up to the Cordoba Conference on Anti-Semitism and Other Forms of Intolerance). URL: [http://www.osce.org/documents/cio/2007/06/24986\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/cio/2007/06/24986_en.pdf). См. также: Отчеты по Турции, Консультативный комитет Рамочной конвенции Совета Европы: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri).

ях, или так называемых «операциях по зачистке»<sup>93</sup>. Примеры из различных стран показывают, что жилищная ситуация рома не только не улучшается, но даже ухудшается<sup>94</sup> – например, в Болгарии, Греции, Испании, Российской Федерации, Румынии, Словакии, Соединенном Королевстве, Турции и Чешской Республике<sup>95</sup>. Рома выталкиваются на обочину общества, и это приводит к жилищной сегрегации.

Насильственное выселение, осуществляемое полицией на основании решений суда, часто приводит к чрезмерному применению силы, к насилию и расистским высказываниям. Комиссар Совета Европы по

правам человека выразил озабоченность положением насильственно выселенных рома в странах Европы<sup>96</sup>.

По некоторым заявлениям, в отдельных государствах полиция или представители других правоприменительных органов, а также местные рабочие<sup>97</sup> сжигали жилища рома, с тем чтобы выселить их из мест, где они проживали (зачастую незаконно).

Выселения часто проводятся без предоставления хотя бы временного альтернативного жилья. Выселенных рома оставляют без крова и поддержки, в том числе при отрицательной температуре на улице. В подобных кризисных условиях женщины и дети рома подвергаются риску стать жертвами торговли людьми или иной эксплуатации.

Вызывают обеспокоенность и частые опустошительные пожары в жилищах рома, возникающие в результате несчастных случаев, нередко по причине использования самодельных электрических или обогревательных приборов. В результате таких не-

93 Община рома оспаривает в суде проект новой городской застройки в Сулукеле (Roma Community Legally Challenges the Urban Renovation Project in Sulukule), ЕЦПЦ, декабрь 2007 г.. URL: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2936&archiv=1>; Греция: продолжающееся широко распространенное нарушение прав рома на жилье (Greece: Continuing Widespread Violation of Roma Housing Rights), Греческая группа по наблюдению за выполнением Хельсинкских соглашений, октябрь 2006 г. URL: [http://www.cohre.org/store/attachments/greece\\_roma\\_report\\_october\\_2006\\_GHM\\_%2B\\_COHRE.doc](http://www.cohre.org/store/attachments/greece_roma_report_october_2006_GHM_%2B_COHRE.doc).

94 Доклад, представленный в Комитет ООН по правам человека, о выполнении Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) в Чешской Республике, Центр «За право на жилище и против выселения» (Centre on Housing Rights and Evictions), ЕЦПЦ, Фонд мирного развития (Peacework Development Fund), организация «Совместная жизнь» (Vzájemné Soužití). URL: <http://www.errc.org/db/02/88/m00000288.pdf>; Публичное обращение активистов и сторонников движения рома, а также НПО против насильственного выселения рома, Институт государственной политики в отношении рома (Institute of Roma Public Policy), Фонд Милана Шимечка (Milan Simecka Foundation), Центр «За право на жилище и против выселения» (Centre on Housing Rights and Evictions), ЕЦПЦ, Братислава, 19 сентября 2007 г. URL: <http://www.errc.org/db/02/81/m00000281.pdf>; см. письмо ЕЦПЦ от 11 февраля 2005 г. г-же Р. Барбера, мэру Валенсии (Испания): <http://www.errc.org/db/01/39/m00000139.doc>; Организации по правам человека приветствуют призыв к правительствам покончить с жилищным кризисом для рома в Европе: Серьезные злоупотребления требуют суровых мер (Human Rights Organisations Welcome Call on Governments to End Housing Crisis of Roma in Europe: Serious Abuses in Need of Rigorous Response), ЕЦПЦ, 29 октября 2007 г. URL: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2864&archiv=1>.

95 Одной из ведущих международных организаций по правам человека, занимающейся защитой права на жилище и предупреждением насильственных выселений, является расположенный в Женеве центр «За право на жилище и против выселения» (Centre on Housing Rights and Evictions). Наряду с проведением исследований и опросов в глобальном масштабе, проектов и кампаний центр присуждает ежегодную награду «Нарушитель прав на жилье». Получателями этой награды, если речь идет о жилищной ситуации рома в Европе, были Греция (2006) и Словакия (2007).

96 Насильственное выселение семей рома необходимо прекратить (Forced eviction of Roma families must stop). Веб-сайт комиссара Совета Европы по правам человека, [http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/060904\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/060904_en.asp): «За последние месяцы целый ряд семей рома в различных европейских странах насильно выселен из своего жилища. Выселяемых жильцов не предупредили заблаговременно или не предоставили им реального выбора. Очевидно, что некоторые из этих выселений прошли с нарушением европейских и международных норм в области прав человека». Комиссар отмечает также, что тот факт, что «неправомерные решения порой принимаются на местном уровне, не освобождает центральные органы власти от ответственности согласно их международным обязательствам».

97 Местные рабочие подожгли табор рома: мэр вынужден провести расследование (Local Workers Set Fire to Romani Encampment: Mayor Urged to Undertake Investigation), ЕЦПЦ, Будапешт, январь 2007 г. URL: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2716>; «Международная амнистия», брифинг для прессы, указ. соч., сноска 55.



счастливых случаев ежегодно погибают десятки людей, многие из них – дети<sup>98</sup>.

Совершенно очевидно нежелание местных властей включать неофициальные поселения рома в планы по реконструкции городской застройки. В связи с расширением городского строительства многие земли, занятые неофициальными поселениями, отведены застройщиками под строительство современных жилых комплексов. Следовательно, спрос на рынке жилья приводит к выселению рома, проживающих в неофициальных поселениях.

Например, на протяжении 2007 года ряд международных организаций безуспешно пытался остановить<sup>99</sup> разрушение домов в Сулукуле<sup>100</sup> – возникшем еще в XI веке квартале Стамбула, где проживали рома. Снос домов, внесенных в планы городской реконструкции, был начат в 2007 году и продолжен в 2008-м. Сулукуле – один из нескольких районов проживания рома, разрушенных в Стамбуле за последние годы. Однако соответствующие муниципальные власти Стамбула опровергают эти сообщения, заявляя, что работы по реконструкции и сносу домов производятся с письменного разрешения уполномоченных лиц и

что ни одна семья и ни одно лицо не были насильно выселены из своих жилищ<sup>101</sup>.

Некоторыми местными органами власти приняты спорные решения и меры. Например, возведение забора, предназначенного для того, чтобы отгородить рома от большинства населения в г. Хавличкув Брод (Чешская Республика), было одобрено местным управлением городского планирования<sup>102</sup>. Сейчас строительство приостановлено впредь до выделения средств<sup>103</sup>. Еще один пример из Чешской Республики касается нескольких сотен рома, проживавших в общегитии, на месте которого запланировали строительство роскошных квартир. Местные власти угрожали рома выселением, им повышали арендную плату и применяли другие карательные меры. В конце концов их переселили в жилища, не отвечающие стандартным требованиям<sup>104</sup>.

Еще один недавно возникший феномен – растущее число нелегальных стоянок рома, иммигрировавших в основном из восточноевропейских стран, в городах

98 Două fetițe din Cluj au ars de vii într-un incendiu, Веб-сайт канала Pro TV, 20 января 2008 г. URL: <http://www.protv.ro/stiri/event/doua-fetițe-din-cluj-au-ars-de-vii-intr-un-incendiu.html>; Cinci morti, între care patru copii, într-un incendiu în Slatina, Веб-сайт Gardianul, 14 марта 2008 г. URL: [http://www.gardianul.ro/2008/03/14/linia\\_fierbinte-5/cinci\\_morti\\_intre\\_care\\_patru\\_copii\\_intr\\_un\\_incendiu\\_in\\_slatina-s110751.html](http://www.gardianul.ro/2008/03/14/linia_fierbinte-5/cinci_morti_intre_care_patru_copii_intr_un_incendiu_in_slatina-s110751.html); Сожжены палатки рома, два человека погибли (Roma tents burn down, leaving two dead), Веб-сайт Today's Zaman, 4 января 2008 г. URL: [http://old.sibianulonline.ro/articol/ziar/sibiu/razboiul-din-livorno---cealalta-baricada/16848/](http://www.todayszaman.com/tz-web/detaylar.do?load=detay&link=130778; Războiul din livorno - cealaltă baricadă, Веб-сайт Sibiul, 21 августа 2007 г. URL: <a href=); Durere în familia Draghici din Cerat Micutul Florin a ars de viu la Bologna, la doua saptamâni după ce a ajuns în Italia, Веб-сайт Gardianul, 22 ноября 2007 г. URL: [http://www.gardianul.ro/2007/11/22/actualitate-c24/durere\\_in\\_familia\\_draghici\\_din\\_cerat\\_micutul\\_florin\\_a\\_ars\\_de\\_viu\\_la\\_bologna\\_la\\_doua\\_saptam\\_ni\\_dupa\\_ce\\_a\\_ajuns\\_in\\_italia-s104913.html](http://www.gardianul.ro/2007/11/22/actualitate-c24/durere_in_familia_draghici_din_cerat_micutul_florin_a_ars_de_viu_la_bologna_la_doua_saptam_ni_dupa_ce_a_ajuns_in_italia-s104913.html); Revolta în Ferentari, Ziua on line, 15 ноября 2006 г. URL: <http://www.ziua.ro/display.php?data=2006-11-15&id=211174>.

99 Депутаты ЕП приветствуют решение о наблюдении в Сулукуле (MEPs welcome decision to watch Sulukule), Веб-сайт Turkish Daily News, 8 мая 2008 г. URL: <http://www.turkishdailynews.com.tr/article.php?enewsid=103902>.

100 Срочная кампания по спасению Сулукуле, Группа по международному сотрудничеству в области культуры прав человека «Каждый человек» (EveryOne, Group for International Cooperation on Human Rights Culture), 25 января 2008 г. URL: [http://www.everyonegroup.com/EveryOne/MainPage/Entries/2008/1/25\\_Urgent\\_campaign\\_to\\_save\\_Sulukule.html](http://www.everyonegroup.com/EveryOne/MainPage/Entries/2008/1/25_Urgent_campaign_to_save_Sulukule.html).

101 Информация, полученная от Постоянного представительства Турции при ОБСЕ в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета: «Власти подчеркивают также, что данный проект не представляет собой обычную градостроительную инициативу, но нацелен на сохранение исторического образования. Стоит также отметить, что, хотя община рома составляет лишь часть затронутого населения данного района, должное внимание уделено традициям и специфическим особенностям рома на всех стадиях проекта. С другой стороны, район Фатих расположен в зоне сейсмической опасности первой степени. Этот район подвержен особому риску, поскольку почти все постройки здесь старые и полуразрушенные».

102 Выдано разрешение на строительство забора, который отрежет от внешнего мира общину рома (Fence cutting off Roma people gets building permit), Веб-сайт Prague Daily Monitor, 2008. URL: [http://www.praguemonitor.com/en/330/czech\\_national\\_news/22363](http://www.praguemonitor.com/en/330/czech_national_news/22363).

103 Единственным препятствием для сооружения забора является тот факт, что члены жилищного товарищества, подавшие жалобу на рома, отказываются платить половину расходов. Заместитель мэра Ченек Юзь заяил: «С предложением построить забор выступили именно члены житоварищества». Это напоминает печально известное строительство забора, впоследствии снесенного, на улице Матични в г. Усти-над-Лабем в 1999 году, ставшее предметом дебатов на уровне Европейского парламента.

104 Насильственные выселения: нарушения прав человека в 2003-2006 гг. (Forced Evictions: Violations of Human Rights 2003-2006), Центр «За право на жилище и против выселения» (Centre on Housing Rights and Evictions), декабрь 2006 г., [http://www.cohre.org/store/attachments/Global\\_Survey\\_10.pdf](http://www.cohre.org/store/attachments/Global_Survey_10.pdf): «Еще одна карательная мера, принятая городскими властями, заключалась в переходе к взиманию арендной платы не с семьи, а с человека. Для некоторых семей это означало повышение арендной платы в шесть раз».

стран-«старожилов» ЕС. Эти стоянки представляют собой растущую проблему для властей и служат объектом манипуляций политиков и средств массовой информации, что в некоторых случаях приводит к направленному против рома насилию на почве расизма<sup>105</sup> со стороны местного населения<sup>106</sup>, а также к принятию спорных правительственных мер<sup>107</sup>. Вслед за сообщениями об убийстве, предположительно совершенном выходцем из румынских рома, итальянские власти<sup>108</sup> систематически разрушали<sup>109</sup> жилища рома (в особенности рома, иммигрировавших из Румынии). Новый мэр Рима пообещал снести неофици-

105 Итальянская полиция должна защищать цыган (Italy police to protect Gypsies). Веб-сайт Би-Би-Си, 14 мая 2008 г. URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7400460.stm>.

106 В Неаполе горят цыганские трущобы, а итальянская полиция устроила облаву на нелегальных иммигрантов (Gypsy shanty towns burn in Naples as Italian police swoop on illegal immigrants). Timesonline, 16 мая 2008 г. URL: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article3940192.ece>.

107 См. совместное письмо Центра «За право на жилище и против выселения» (Centre on Housing Rights and Evictions), Европейской сети низовых организаций рома (European Roma Grassroots Organisation) и итальянской организации «Наблюдение» (Osservazione) Романо Проди и Калину Попеску-Таричану, 14 августа 2007 г. URL: [http://www.cohre.org/store/attachments/EU\\_IE\\_Italy\\_Roma\\_14Aug07\\_withpics.pdf](http://www.cohre.org/store/attachments/EU_IE_Italy_Roma_14Aug07_withpics.pdf).

108 Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 9 Конвенции: заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации – Италия. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, 72-я сессия, 18 февраля - 7 марта 2008 г. URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedr/docs/co/CERD-C-ITA-CO-15.pdf>. КАРД ООН «рекомендует государству-участнику разработать и внедрить политические меры и проекты, направленные на ликвидацию сегрегации общин рома в жилищной области, привлечь общины и организации рома в качестве партнеров вместе с другими лицами к процессу строительства, реконструкции и содержания жилищного объекта. Далее Комитет рекомендует государству-участнику решительно противостоять местным мерам, лишающим рома права на жительство, и незаконным выселениям рома, а также воздерживаться от размещения рома в лагерях, расположенных за пределами населенных пунктов, где они изолированы и лишены доступа к учреждениям здравоохранения и другим основным услугам».

109 В страхе перед преступностью итальянские города избавляются от цыганских поселений (Crime fear drives Italian cities to clear gypsy site), веб-сайт газеты Financial Times, 28 ноября 2007г. URL: <http://www.ft.com/cms/s/0/0f1c7ce6-9d55-11dc-af03-0000779fd2ac.html>.

альные поселения, заявив недавно, что «85 незаконных стоянок кочевников подлежат ликвидации»<sup>110</sup>.

В целях борьбы с нарушениями Европейской социальной хартии путем использования содержащейся в ней процедуры подачи коллективной жалобы<sup>111</sup>, ЕЦПЦ подал ряд жалоб, связанных с жилищной проблемой. По этим жалобам Европейский комитет по социальным правам принял решения против ряда государств<sup>112</sup>.

### Действия государств-участников

Все страны, участвующие в Декаде интеграции рома, подготовили планы по обеспечению рома жильем, и это представляет собой *положительные перемены*. Однако в большинстве случаев эти планы еще не привели к осуществлению конкретных проектов. Например, в Словакии Бюро уполномоченного по делам рома систематически сотрудничает с Министерством строительства и регионального развития в деле выполнения программы поддержки строительства недорогого муниципального жилья, предназначенного для граждан, испытывающих материальные

110 Новый мэр Рима обещает очистить город от мигрантов (Rome's new mayor promises purge of migrants), Telegraph.co.uk, 30 апреля 2008 г. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1915484/Rome-s-new-mayor-promises-purge-of-migrants.html>.

111 См. Европейская социальная хартия: обзор. URL: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/esc/1\\_general\\_presentation/CharterGlance\\_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/1_general_presentation/CharterGlance_en.asp#TopOfPage).

112 Решение по существу дела. Европейский комитет по социальным правам, 8 декабря 2004 г., дело «Европейский центр по правам цыган против Греции» (European Roma Rights Centre v. Greece), заявление № 15/2003. URL: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/esc/4\\_collective\\_complaints/list\\_of\\_collective\\_complaints/CC15Merits\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_collective_complaints/list_of_collective_complaints/CC15Merits_en.pdf); Решение по существу дела. Европейский комитет по социальным правам, 7 декабря 2005 г., дело «Европейский центр по правам цыган против Италии» (European Roma Rights Centre v. Italy), заявление № 27/2004. URL: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/esc/4\\_collective\\_complaints/list\\_of\\_collective\\_complaints/CC27Merits\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_collective_complaints/list_of_collective_complaints/CC27Merits_en.pdf); Решение по существу дела. Европейский комитет по социальным правам, 18 октября 2006 г., дело «Европейский центр по правам цыган против Болгарии» (European Roma Rights Centre v. Bulgaria), заявление № 31/2005. URL: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/esc/4\\_collective\\_complaints/list\\_of\\_collective\\_complaints/CC31Merits\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_collective_complaints/list_of_collective_complaints/CC31Merits_en.pdf); см. письмо Центра «За право на жилище и против выселения» (Centre on Housing Rights and Evictions) и ЕЦПЦ президенту Болгарии Георги Парванову, 29 июня 2006 г., [http://www.cohre.org/store/attachments/COHRE\\_Letter\\_President\\_Bulgaria\\_29Jun06.pdf](http://www.cohre.org/store/attachments/COHRE_Letter_President_Bulgaria_29Jun06.pdf); см. также: Права рома на жилище в Болгарии (Housing Rights of Roma in Bulgaria), Веб-сайт Центра «За право на жилище и против выселения»: <http://www.cohre.org/bulgaria>.

трудности, и создания коммунальных удобств в поселениях рома. Бюро также предоставляет консультации по вопросам строительства недорогого жилья.

В 2007 г. в 21 муниципалитете Словакии было построено 374 квартиры стоимостью в общей сложности около 5,5 млн. евро. Помимо этого, в 11 муниципалитетах было создано коммунальных удобств на сумму около 375 000 евро. Всего за период с 2001 по 2007 год в рамках упомянутой программы было построено 1 700 квартир. Через Министерство строительства и регионального развития государство предоставляет субсидии на строительство в размере до 80% от стоимости приобретения. Особенно широко строительство недорогих квартир ведется в Прешовском и Кошицком регионах, где насчитывается наибольшее количество граждан, принадлежащих к народности рома<sup>113</sup>.

В 2005-2007 гг. Венгрия предприняла важные шаги в этом направлении, осуществив «Программу по обеспечению жильем и социальной интеграции граждан, проживающих в поселениях рома». Было израсходовано около 7,7 млн. евро, а количество прямых получателей помощи составило 10 000 человек<sup>114</sup>.

Аналогичным образом, в 2005 и 2006 гг. в рамках Декады рома в Хорватии были осуществлены два проекта на общую сумму 3 млн. евро. Было получено финансирование от ЕС (через программы PHARE), а хорватское правительство выделило средства в размере 1,2 млн. евро<sup>115</sup>. Проекты были направлены на легализацию и реконструкцию поселений рома, в которых имелись неплохие жилищные условия; на регулирование вопросов собственности, регистрацию зданий и улучшение местной инфраструктуры. Было проведено обследование мест проживания рома для 12 из 14 окружных планов городской застройки. Некоторые из планов застройки получили также финансирование из бюджета местных органов власти.

Во Франции были приняты позитивные меры по изменению жилищного законодательства страны. Теперь выселения запрещены в период с ноября по

середину марта. Однако продолжают поступать сообщения о выселении рома без предоставления удовлетворительных альтернативных мест проживания<sup>116</sup>. Аналогичным образом, в Финляндии проводится программа исследований под названием «Равенство в жилищной сфере». Цель исследований заключается в предотвращении направленной против рома и иммигрантов дискриминации в жилищной сфере в Хельсинки и его пригородах<sup>117</sup>.

В январе 2008 г. правительство Чешской Республики создало специальное агентство по борьбе с социальной изоляцией и возникновением гетто. В его задачи входит сотрудничество с органами местного самоуправления, ассоциациями и другими заинтересованными сторонами с целью ликвидации гетто или их реконструкции. Эти кварталы должны со временем превратиться в обычные городские районы<sup>118</sup>.

В Испании омбудсмен Андалусии внес важный вклад в улучшение жилищной ситуации рома в Андалусской автономной области благодаря своему активному участию в продвижении проектов жилищного строительства<sup>119</sup>.

В Болгарии в нескольких городах осуществляются проекты по урбанизации и жилищному строительству. На конец 2006 г. в большинстве муниципалитетов, где рома составляют как минимум 10% жителей, были разработаны планы на 2007-2013 годы, предусматривающие меры по улучшению жилищных усло-

116 См. Отчеты по Франции на веб-сайте Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri).

117 Информация, предоставленная генеральным секретарем Консультативного совета по вопросам рома Саритой Фриман-Копрела в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

118 Чешское правительство одобрило создание органа по борьбе с социальной изоляцией (Czech govt approves establishment of social exclusion agency), [www.romea.cz](http://www.romea.cz), 23 января 2008 г. URL: [http://www.romea.cz/english/index.php?id=detail&detail=2007\\_713](http://www.romea.cz/english/index.php?id=detail&detail=2007_713).

119 См. на веб-сайте Секретариата Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств заключение Консультативного комитета по Испании: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities/2.\\_framework\\_convention\\_%28monitoring%29/2.\\_monitoring\\_mechanism/4.\\_opinions\\_of\\_the\\_advisory\\_committee/1.\\_country\\_specific\\_opinions/2.\\_second\\_cycle/PDF\\_2nd\\_OP\\_Spain\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._framework_convention_%28monitoring%29/2._monitoring_mechanism/4._opinions_of_the_advisory_committee/1._country_specific_opinions/2._second_cycle/PDF_2nd_OP_Spain_en.pdf); см. также: Интеграция помогает рома стать полноправными членами европейского общества (Integration helps Roma become full members of European society), Европейский процесс социальной защиты и социальной интеграции (EU Social Protection Social Inclusion Process)/ URL: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/spsi\\_gpa/gpa5\\_peer\\_review\\_aviles\\_en.doc](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/spsi_gpa/gpa5_peer_review_aviles_en.doc).

113 Информация, полученная из Управления по правам человека и делам Совета Европы Министерства иностранных дел Словакии в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

114 См. краткий отчет о семинаре на тему обеспечения жильем в рамках Декады интеграции рома, 3-6 декабря 2007 г. (Хорватия, Венгрия). URL: [http://demo.itent.hu/roma/portal/downloads/Decade\\_Documents/Summary\\_Housing\\_Workshop\\_December\\_3-6\\_2007.pdf](http://demo.itent.hu/roma/portal/downloads/Decade_Documents/Summary_Housing_Workshop_December_3-6_2007.pdf).

115 Prague Daily Monitor, указ. соч., сноска 102.

вий рома<sup>120</sup>. Муниципалитеты Софии и Пловдива осуществляют проекты строительства жилья для рома. В период с 2003 по 2004 год более чем 100 семьям рома было предоставлено жилье. Одновременно был разработан подробный план городской застройки района проживания рома за счет государственного бюджета<sup>121</sup>. Со времени принятия Плана действий ОБСЕ в Боснии и Герцеговине было построено около 300 жилых единиц для бездомных рома или рома, которым угрожает выселение<sup>122</sup>.

В нескольких государствах-участниках успешно реализованы маломасштабные проекты жилищного строительства. В Польше, например, были выделены правительственные финансовые ресурсы на осуществление национальной программы помощи рома. В Италии, в городах Болонья и Пиза, путем осуществления проектов жилищного строительства была проведена успешная интеграция румынских иммигрантов-рома, проживавших в нелегальных стояночных лагерях. Кроме того, Министерство внутренних дел Италии выделяет средства на содержание официальных стоянок рома во многих городах страны.

Правительство Греции предоставило рома около 6 000 займов на улучшение жилищных условий. В мае 2007 г. более 5 000 лиц получили займы в банках, участвующих в этой программе<sup>123</sup>. Кроме того, в целях обеспечения эффективности программы были изменены правовые рамки, в том числе был упрощен порядок подачи заявлений и в процесс были активно вовлечены местные органы власти<sup>124</sup>. Помимо этого, Министерство внутренних дел Греции выделило 320 000 евро на покупку земли для организации временных пристанищ для странствующих рома. Однако греческая национальная программа финанси-

120 Информация, предоставленная БДИПЧ Болгарией в качестве реакции на неофициальный брифинг по проекту настоящего отчета.

121 См. Содействие равной интеграции рома в болгарское общество (Fostering Equal Integration of Roma into Bulgarian Society), выступление Болгарии на Совещании по рассмотрению выполнения обязательств, посвященном человеческому измерению, Варшава, 28 сентября 2005 г.

122 Информация, полученная от Боснии и Герцеговины в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

123 Информация, предоставленная БДИПЧ Грецией в качестве реакции на неофициальный брифинг по проекту настоящего отчета.

124 Заявление греческой делегации по вопросу рома, Совещание по рассмотрению выполнения обязательств, посвященном человеческому измерению, Варшава, 12 октября 2006 г.

рования жилья для рома подверглась определенной критике со стороны как гражданского общества, так и самих рома<sup>125</sup>.

### Приоритетные сферы

Очевидный жилищный кризис, с которым сталкиваются общины рома и синти в Европе, требует выработки и принятия государствами четких и согласованных стратегий и мер, которые должны опираться на достаточные финансовые ресурсы и подвергаться тщательному контролю и регулярной оценке. Хотя некоторые инициативы государств-участников были направлены на улучшение жилищных и жизненных условий рома и синти, они представляли собой прежде всего маломасштабные проекты, не изменившие общей картины. Такие инициативы не могут охватить всю страну и превратиться в государственную политику, опирающуюся на достаточные финансовые ресурсы.

Разрабатывать целевые планы строительства социального жилья для общин рома, не допуская возникновения гетто и жилищной сегрегации, следует в масштабах всей страны. При необходимости нужно принять конкретные законы или внести изменения в законодательство, предусматривающие легализацию неофициальных поселений, и гарантировать рома право на владение землей и защиту от выселения. Кроме того, местным властям следует разрабатывать и осуществлять специальные инициативы по реконструкции городской застройки, направленные на давно существующие неофициальные поселения рома.

За последние несколько лет различными заинтересованными сторонами был составлен не один доклад о жилищной ситуации рома и насильственных выселениях. Проводились также семинары, конференции, поездки на места, в ходе которых были выработаны ценные указания и рекомендации относительно не-

125 См. Греция признана одним из трех «Нарушителей прав на жилье» в 2006 году за упорное нарушение права на достаточные жилищные условия (Greece has been named one of three Housing Rights Violators in 2006, for persistently violating the right to adequate housing of Roma), совместный пресс-релиз Центра «За право на жилище и против выселения» (Centre on Housing Rights and Evictions) и Греческой группы по наблюдению за выполнением Хельсинкских соглашений, 14 декабря 2007 г. URL: [http://www.cohre.org/view\\_page.php?page\\_id=237](http://www.cohre.org/view_page.php?page_id=237).

обходимых мер и действий<sup>126</sup>. Министерством и агентствам, ответственным за жилищные вопросы, следует уделять этим рекомендациям больше внимания и расширять их использование.

Чтобы решить задачи, связанные с проблемой хронически неудовлетворительных жилищных условий рома, государствам-участникам ОБСЕ, которые также являются членами ЕС, следует более эффективно использовать структурные фонды ЕС. В то же время страны-кандидаты могут использовать механизмы подготовки к вступлению в ЕС, с тем чтобы добиться реального улучшения жилищной ситуации рома и синти.

#### IV. Здравоохранение

Чтобы рома могли эффективно участвовать в социально-экономической жизни, у них должно быть хорошее здоровье. Это предполагает не только доступ к лекарствам и медицинской помощи, но и право на жилище, удовлетворительные санитарные условия и чистую воду – важнейшие предпосылки хорошего состояния здоровья.

Существует прямая связь между доступом к услугам здравоохранения и мерами, направленными на ликвидацию социальной изоляции рома и синти в других сферах – таких, как доступ к удовлетворительным жилищным условиям и образованию. Национальная политика, использующая комплексный подход, имеет больше шансов достичь реального и устойчивого успеха. Однако существующие стратегии и целевые инициативы предлагают лишь частичные решения.

#### Новые тенденции и вызовы

В странах-«старожилах» ЕС наблюдается *заметный прогресс*, но только в отношении местных общин рома и синти. К положению общин мигрантов из числа рома и синти это не относится. Похоже, что ситуация остается без изменений в некоторых крупных

126 Рекомендация Rec(2005)4 Комитета министров государствам-членам об улучшении жилищных условий рома и странствующих лиц в Европе. URL: [http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/recommendations/rehousing20054\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/recommendations/rehousing20054_en.asp); Жилища и поселения рома в Юго-Восточной Европе: краткий обзор и рекомендации (Roma Housing and Settlements in South-Eastern Europe: Summary and Recommendations). Варшава: БДИПЧ, 2006. URL: [http://www.osce.org/odihr/item\\_11\\_22727.html](http://www.osce.org/odihr/item_11_22727.html).

и напоминающих гетто поселениях и городских кварталах на Балканах и во многих частях Словакии. Имеются также данные, свидетельствующие о том, что рома и синти сталкиваются с особенно серьезными проблемами, когда им требуется получение медицинской помощи, особенно в области профилактики заболеваний<sup>127</sup>. Кроме того, некоторые государства полагаются на меры, частично финансируемые из внешних источников, а такие меры могут быть несогласованными и непостоянными<sup>128</sup>.

На получение рома и синти доступа к медицинской помощи негативно влияет системная дискриминация этих групп населения во всех социально-экономических сферах жизни. Кроме того, в большинстве государств отсутствуют правовые рамки медицинского

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

страхования для всех. Имеются примеры неоказания медицинской помощи рома и синти – например, по причине отсутствия документов, подтверждающих гражданство<sup>129</sup>. Поступают также сообщения о случаях проявления расизма – таких, как недостаточное внимание к пациентам из числа рома, избегание физического контакта с пациентами, сегрегация па-

127 Итоговый отчет комиссара Совета Европы по правам человека Альваро Хиль-Роблеса о положении в области прав человека рома, синти и странствующих лиц в Европе, указ. соч., сноска 90.

128 См. веб-сайт Декады интеграции рома 2005-2015: <http://www.romadecade.com>. В бывшей югославской Республике Македонии для получения медицинской помощи часто требуется предъявление счетов за коммунальные услуги. См. веб-сайт Секретариата Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств заключение Консультативного комитета по бывшей югославской Республике Македонии: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities/2.\\_framework\\_convention\\_%28monitoring%29/2.\\_monitoring\\_mechanism/4.\\_opinions\\_of\\_the\\_advisory\\_committee/1.\\_country\\_specific\\_opinions/2.\\_second\\_cycle/PDF\\_2nd\\_OP\\_FYROM\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._framework_convention_%28monitoring%29/2._monitoring_mechanism/4._opinions_of_the_advisory_committee/1._country_specific_opinions/2._second_cycle/PDF_2nd_OP_FYROM_en.pdf).

129 Документы, подтверждающие гражданство и право на жительство, представляют особо острую проблему для рома, проживающих в странах бывшей Югославии, а также для групп беженцев и перемещенных лиц из числа рома. См.: Декада интеграции рома 2005-2015, там же.

циентов<sup>130</sup> и невыезд «скорой помощи» на вызов при возникновении чрезвычайной ситуации в жилище рома<sup>131</sup>. В некоторых странах большинство рома не зарегистрированы и, в силу этого, не охвачены системой здравоохранения. Имеются примеры, когда тяжело больным детям отказывали в приеме в медицинские учреждения<sup>132</sup>.

Хотя информация, касающаяся здоровья рома, разрозненна и ограничена, имеющиеся факты указывают на *негативную тенденцию* в отношении существующего значительного разрыва между состоянием здоровья рома и остального населения. Средняя продолжительность жизни рома приблизительно на 10 лет ниже, чем у большинства населения<sup>133</sup>. Кроме того, показатели детской смертности почти в два раза превышают те же показатели среди остального населения<sup>134</sup>. В случаях, когда рома и представители других национальностей живут по соседству, в два или три раза больше рома не имеют доступа к лекарствам. При этом в Юго-Восточной Европе большинство рома обычно не имеют доступа к элементарной медицинской помощи<sup>135</sup>.

130 См. веб-сайт Секретариата Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств заключение Консультативного комитета по Словакии: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities/2.\\_framework\\_convention\\_%28monitoring%29/2.\\_monitoring\\_mechanism/4.\\_opinions\\_of\\_the\\_advisory\\_committee/1.\\_country\\_specific\\_opinions/2.\\_second\\_cycle/PDF\\_2nd\\_OP\\_SlovakRepublic\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._framework_convention_%28monitoring%29/2._monitoring_mechanism/4._opinions_of_the_advisory_committee/1._country_specific_opinions/2._second_cycle/PDF_2nd_OP_SlovakRepublic_en.pdf).

131 «Скорая» не выехала: отсутствие медицинской помощи для рома в Европе (Ambulance Not on the Way: The Disgrace of Health Care for Roma in Europe), ЕЦПЦ. URL: <http://www.errc.org/db/01/E6/m000001E6.pdf>.

132 Информация, полученная от Боснии и Герцеговины в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

133 См.: Бюллетень ИОО по вопросам здравоохранения «Оставленные на произвол судьбы: рома и доступ к здравоохранению в Восточной и Юго-Восточной Европе» (Left Out: Roma and Access to Health Care in Eastern and South Eastern Europe). URL: [http://www.soros.org/initiatives/health/focus/roma/articles\\_publications/publications/leftout\\_20070420/leftout\\_20070423.pdf](http://www.soros.org/initiatives/health/focus/roma/articles_publications/publications/leftout_20070420/leftout_20070423.pdf); Заключительные замечания Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам: Венгрия, 2007 (16 января 2008 г.), E/C.12/HUN/CO/3.

134 Ringold, Dina. Roma and the Transition in Central Eastern Europe: Trends and Challenges (Рома и переходный период в Центрально-Восточной Европе: тенденции и сложности). URL: <http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/General/505B16F496817B338525695800647D86?OpenDocument>.

135 Рома в Центральной и Восточной Европе: Не попасть в капкан зависимости (Roma in Central and Eastern Europe: Avoiding the Dependency Trap). Братислава, ПРООН, 2002, с. 55. URL: <http://vulnerability.undp.sk>.

Это вызвано рядом факторов, тесно связанных с маргинализацией и социальной изоляцией рома. Из-за отсутствия достоверных статистических данных и их тщательного анализа в динамике невозможно определить, имели ли место какие-либо изменения, и выявить области, где проблемы стоят наиболее остро и куда, следовательно, ресурсы должны быть направлены в первую очередь.

Кроме того, неудовлетворительные, стесненные условия проживания рома приводят к созданию нездоровой среды, – инфекционные заболевания (например, туберкулез и гепатит) широко распространены в общинах рома по всей Европе. Психологическое воздействие нищеты, особенно в молодежной среде, приводит к распространению алкоголизма и наркомании и связанному с ними росту числа ВИЧ-инфицированных и больных СПИДом<sup>136</sup>. Например, в Болгарии, бывшей югославской Республике Македонии, Румынии и Сербии сообщается о росте числа молодых рома, вводящих себе наркотики с помощью шприца<sup>137</sup>.

Двойная дискриминация, которой подвергаются женщины рома (во-первых, по причине своей этнической, а во-вторых – половой принадлежности), имеет сильное влияние на их возможности получения доступа к медицинской помощи во всем регионе ОБСЕ. Сюда относятся все виды медицинской помощи, но особенно – помощь в предродовой и послеродовой период. Например, в Венгрии ЕЦПЦ провел исследование на местах с целью документирования дискриминации, которой подвергаются женщины рома в сфере здравоохранения. Среди полученных данных есть 44 упоминания о сегрегированных родильных отделениях, так называемых «цыганских палат», а также информация о неправомерном поведении медицинских работников (в том числе о словесных оскорблениях) и о вымогании денег у пациен-

136 ВИЧ/СПИД в Юго-Восточной Европе: Исследование ситуации в Болгарии, Румынии и Хорватии (HIV/AIDS in Southeastern Europe: Case Studies from Bulgaria, Croatia, and Romania), Всемирный банк, Рабочий доклад № 4, май 2003 г.

137 Как Глобальный фонд может улучшить здоровье рома (How the Global Fund Can Improve Roma Health), ИОО, 2007. URL: [http://www.romadecade.org/portal/downloads/Health%20Resources/gfatm\\_20070829.pdf](http://www.romadecade.org/portal/downloads/Health%20Resources/gfatm_20070829.pdf); см. также: Бюллетень ИОО по вопросам здравоохранения «Понимание риска: рома и профилактика ВИЧ» (Understanding Risk: Roma and HIV Prevention). URL: [www.soros.org/initiatives/health/focus/roma/articles\\_publications/publications/fact\\_20070921/fact\\_20070921.pdf](http://www.soros.org/initiatives/health/focus/roma/articles_publications/publications/fact_20070921/fact_20070921.pdf).

ток из числа рома в обмен на медицинскую помощь<sup>138</sup>. В докладе Государственного департамента США о соблюдении прав человека в Словакии в 2004 году говорится, что средняя продолжительность жизни женщин рома почти на 17 лет ниже, чем у большинства населения<sup>139</sup>.

Особую обеспокоенность многих организаций, занимающихся вопросами рома, вызывает принудительная стерилизация женщин рома по всей Европе, в том числе стерилизация без информированного согласия. Например, различные сообщения указывают на применение в Чешской Республике и Словакии<sup>140</sup> практики принудительной стерилизации женщин рома<sup>141</sup>. Не далее как в 2005 году рома, ставшие жертвами принудительной стерилизации в Чешской Республике и Словакии, подали соответствующие жалобы, и это привело к некоторому признанию существования данной проблемы<sup>142</sup>.

138 См.: Roma Rights Quarterly, 2004, №№ 3 и 4 (на веб-сайте Европейского центра по правам цыган: <http://www.errc.org>).

139 См. доклад за 2004 год о соблюдении прав человека в Словакии на веб-сайте Государственного департамента США: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41707.htm>.

140 Информация, полученная из Управления по правам человека и делам Совета Европы Министерства иностранных дел Словакии в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета: «В Словацкой Республике нет и никогда не было проводимой правительством политики, направленной на поощрение стерилизации групп населения или допускающей подобные противозаконные действия».

141 Слушание в Госдепартаменте США по вопросу о насильственной стерилизации женщин рома: <http://www.america.gov/st/washfile-english/2006/August/200608171045451CJsamohT0.678158.html>; Ответственность и безнаказанность: расследование случаев стерилизации без информированного согласия в Чешской Республике и Словакии (Accountability and Impunity: Investigations Into Sterilization Without Informed Consent in the Czech Republic and Slovakia), Комиссия по безопасности и сотрудничеству в Европе, 2006. URL: [http://www.csce.gov/index.cfm?Fuseaction=Files.Download&FileStore\\_id=647](http://www.csce.gov/index.cfm?Fuseaction=Files.Download&FileStore_id=647); Тело и душа: насильственная стерилизация и другие нарушения репродуктивной свободы рома (Body and Soul: Forced Sterilization and Other Assaults on Roma Reproductive Freedom), Центр репродуктивных прав (Centre for Reproductive Rights). URL: [http://www.reproductiverights.org/pub\\_bo\\_slovakia.html](http://www.reproductiverights.org/pub_bo_slovakia.html).

142 Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 36-я сессия, 7-25 августа 2006 г., CEDAW/C/36/D/4/2004. В августе 2006 г. Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин осудил Венгрию за нарушение международных норм в области прав человека, выразившееся в непредоставлении компенсации женщине рома, которую без ее согласия подвергли стерилизации после выкидыша, см.: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/decisions-views/Decision%204-2004%20-%20English.pdf>.

## Действия государств-участников

В некоторых государствах разработаны национальные планы в области здравоохранения<sup>143</sup>, уделяющие особое внимание охране здоровья иммигрантов и новых меньшинств, в том числе рома. Эти планы направлены на адаптацию служб государственной помощи с целью сделать их более открытыми и понятными для иммигрантов и новых групп меньшинств<sup>144</sup>.

В большинстве государств политика в сфере здравоохранения ориентирована на большинство населения. В некоторых ситуациях это ставит рома и синти в невыгодное положение, поскольку медицинские работники и сами правила обслуживания не подготовлены для того, чтобы учитывать специфические культурные особенности, характерные для некоторых общин рома<sup>145</sup>. Кроме того, медицинский персонал часто проявляет предвзятое отношение к рома и синти. В целях преодоления подобных предубеждений в Финляндии, например, представители рома и синти подготовили служебные рекомендации для органов власти, чтобы повысить их восприимчивость к данным проблемам и разъяснить, каким образом специ-

143 В соответствии с правительственной политикой и планами действий, в том числе в рамках Декады интеграции рома.

144 Например, к некоторым приоритетным сферам национального плана, разработанного в Италии, относится улучшение помощи беременным женщинам из среды мигрантов и меньшинств; проведение в социальных группах меньшинств профилактических кампаний с целью разьяснения рисков, связанных с ВИЧ и заболеваниями, передаваемыми половым путем; вакцинация детей в общинах мигрантов и меньшинств; обеспечение соблюдения правил одинакового отношения и техники безопасности в отношении рабочих-мигрантов (информация, предоставленная БДИПЧ Италией в ответах на анкету о выполнении государствами-участниками Плана действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти).

145 В Испании, например, больничный распорядок не предусматривает участие многочисленных родственников. См. веб-сайт Секретариата Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств заключение Консультативного комитета по Испании: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities/2.\\_framework\\_convention\\_%28monitoring%29/2.\\_monitoring\\_mechanism/4.\\_opinions\\_of\\_the\\_advisory\\_committee/1.\\_country\\_specific\\_opinions/2.\\_second\\_cycle/PDF\\_2nd\\_OP\\_Spain\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._framework_convention_%28monitoring%29/2._monitoring_mechanism/4._opinions_of_the_advisory_committee/1._country_specific_opinions/2._second_cycle/PDF_2nd_OP_Spain_en.pdf); в Соединенном Королевстве (например, в Шотландии) приняты меры для выдачи на руки регистрационных карточек пациентам, ведущим кочевой образ жизни. См. веб-сайт Секретариата Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств заключение Консультативного комитета по Соединенному Королевству: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities/2.\\_framework\\_convention\\_%28monitoring%29/2.\\_monitoring\\_mechanism/4.\\_opinions\\_of\\_the\\_advisory\\_committee/1.\\_country\\_specific\\_opinions/2.\\_second\\_cycle/PDF\\_2nd\\_OP\\_UK\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._framework_convention_%28monitoring%29/2._monitoring_mechanism/4._opinions_of_the_advisory_committee/1._country_specific_opinions/2._second_cycle/PDF_2nd_OP_UK_en.pdf).

алисты-медики могут проводить работу с общинами рома и синти<sup>146</sup>.

В ряде государств в целях проведения работы с общинами рома учреждения здравоохранения были размещены в пределах этих общин или же медицинское обслуживание было сделано более доступным для рома. Некоторые государства провели в среде рома пропагандистские кампании по вопросам здравоохранения. Проекты, разработанные соответствующими министерствами здравоохранения, имеют больше шансов стать примерами *заметного прогресса*<sup>147</sup>. В Румынии, например, посреднический проект по вопросам охраны здоровья рома был инициирован Министерством здравоохранения и официально закреплен за ним<sup>148</sup>.

Обеспечение вакцинации детей рома и предоставление особой помощи детям и матерям – вот некоторые из мер, принятых в сфере здравоохранения в Болгарии и Румынии<sup>149</sup>.

В Греции 25 социально-медицинских центров, в том числе передвижные социально-медицинские бригады, действуют во временных и постоянных поселениях рома по всей стране. Они предоставляют самые необходимые медицинские услуги, проводят вакцинацию, а также обеспечивают консультирование и психологическую поддержку. В штате этих центров работают посредники из числа рома<sup>150</sup>. Министерства здравоохранения утвердили ряд проектов,

представленных учреждениями здравоохранения и неправительственными организациями рома<sup>151</sup>.

В 2006-2013 гг. Бюро уполномоченного по делам рома в Словакии и региональное управление здравоохранения совместно выполняют программу по содействию охране здоровья лиц, проживающих в бедных общинах. Программа направлена на уничтожение паразитов, в том числе грызунов, а также на удаление биологических отходов в конкретных муниципалитетах, где проживают социально незащищенные группы населения<sup>152</sup>.

Европейская комиссия, добиваясь сокращения неравенства в состоянии здоровья в общинах рома, предоставила частичное финансирование проекту, объединяющему несколько государств, в которых проживают многочисленные общины рома. Основное внимание было уделено сбору информации о состоянии здравоохранения в общинах рома и повышению осведомленности руководства соответствующих органов по этому вопросу<sup>153</sup>.

146 Информация, предоставленная генеральным секретарем Консультативного совета по вопросам рома Саритой Фриман-Копрела в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

147 Более подробные рекомендации государствам по повышению шансов на успех при использовании посредников в вопросах охраны здоровья рома см.: Посредничество в вопросах охраны здоровья рома: возможности в сфере политики и программ (Mediating Roma Health: Policy and Program Opportunities), Институт «Открытое общество», 2005. URL: [http://www.soros.org/initiatives/health/focus/roma/articles\\_publications/publications/romanihealth\\_20051201](http://www.soros.org/initiatives/health/focus/roma/articles_publications/publications/romanihealth_20051201).

148 «Скорая» не выехала, ЕЦПЦ, указ. соч., сноска 131.

149 Содействие равной интеграции рома в болгарское общество, указ. соч., сноска 121.

150 Заявление греческой делегации по вопросу рома, указ. соч., сноска 124. Самая последняя информация была предоставлена БДИПЧ Грецией в качестве реакции на неофициальный брифинг по проекту настоящего отчета.

151 К ним относятся, например, проекты по содействию охране здоровья женщин рома, вакцинации детей и гигиене полости рта в Сербии (информация, предоставленная БДИПЧ Сербией в качестве реакции на неофициальный брифинг по проекту настоящего отчета).

152 Информация, полученная из Управления по правам человека и делам Совета Европы Министерства иностранных дел Словакии в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

153 Сокращение неравенства в состоянии здоровья в общинах рома (Reduction of Health Inequalities in the Roma Community), Европейская ассоциация по вопросам профилактики злоупотребления наркотиками и распространения ВИЧ/СПИДа среди рома «Састипен» (European Network Sastipen). URL: [http://ec.europa.eu/health/ph\\_projects/2004/action3/docs/2004\\_3\\_01\\_frep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_projects/2004/action3/docs/2004_3_01_frep_en.pdf).



## V. Безработица и экономические проблемы

Повышение уровня занятости рома и синти – чрезвычайно сложная задача. Нынешняя ситуация в области занятости этих групп населения в регионе ОБСЕ стала результатом действия двух основных факторов – дискриминации и недостаточной квалификации рома (или ее полного отсутствия). Менее 1% представителей рома и синти окончили университет. 1990-е гг. принесли с собой серьезные перемены для многих семей рома и синти. Большинство этих лиц было занято в социалистической экономике, а с приходом рыночных отношений они оказались хронически безработными. Рыночная экономика установила более высокий «порог» для приема на работу, ограничив тем самым возможности трудоустройства для рома и синти.

### Новые тенденции и вызовы

В сфере занятости рома и синти по-прежнему наблюдаются *негативные тенденции*. Принимаемые меры носят разрозненный, несогласованный и кратковременный характер. Отсутствие достижений в этой области повышает риск дальнейшей социальной маргинализации рома со всеми негативными последствиями этого для общины рома и для большинства населения. Общины рома и синти все больше зависят от системы социального обеспечения, замкнутые в порочном кругу бедности, маргинализации, социальной изоляции и зависимости от «серой» и «теневой» экономики или от преступной деятельности.

Рома находятся в чрезвычайно тяжелом положении, потому что они часто относятся к числу работников с самым низким уровнем образования и квалификации. Вследствие этого они имеют минимальный доступ к государственным программам экономического развития. Более того, рома недостаточно представлены в органах, ответственных за принятие решений, и поэтому их особым потребностям в сфере трудоустройства уделяется недостаточное внимание.

Община рома также является объектом множественной дискриминации, затрагивающей как женщин рома, так и работников из числа рома среднего возраста. Многие рома, работавшие по найму на протяжении многих лет (даже в качестве квалифицированных

заводских рабочих), потеряли работу по причине дискриминации или попросту в связи с реструктуризацией производства и сейчас имеют особенно большие проблемы с трудоустройством.

Рома и синти сталкиваются с теми же препятстви-

Рекомендуемые действия государств-участников: «Содействовать увеличению числа обладающих должной квалификацией рома и синти среди работников государственного сектора». (п. 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». (п. 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». (п. 51).

«Проводить социальную политику, нацеленную на увеличение стимулов к поиску работы, в качестве надежного способа предупреждения зависимости от социальных выплат» (п. 52).

— План действий ОБСЕ, раздел IV

ями, связанными с недостаточными знаниями и квалификацией, что и представители других этнических меньшинств, но они подвергаются особенно высокому риску множественной дискриминации, часто вызванной их социально-культурными особенностями. Кроме того, им могут составлять конкуренцию новые иммигранты – даже когда речь идет о работе, не требующей высокой квалификации<sup>154</sup>. Многие иммигранты работают на условиях, не соответствующих принятым правилам: их трудоустройство не оформляется надлежащим образом, и работодатели не платят взносов в фонд социального страхования.

154 Телепрограмме для рома на чешском телевидении, редактором которой является Ярмила Балажова, член группы высокого уровня при Европейской комиссии, удалось пролить свет на тот факт, что некоторые фирмы даже заключают с агентствами по найму договоры, в которых указывается, что будут наниматься, например, только рабочие-украинцы. См.: Этнические меньшинства на рынке труда: срочно требуется улучшение социальной интеграции (Ethnic Minorities in the Labour Market: An Urgent Call for Better Social Inclusion), Группа экспертов высокого уровня по вопросам социальной интеграции этнических меньшинств и их полноправного участия в рынке труда, Брюссель, декабрь 2007 г. URL: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/hlg/etmin\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/hlg/etmin_en.pdf).

Выполнение работы без оформления трудоустройства широко распространено и среди рома.

Растущая зависимость от системы социального обеспечения может стать ловушкой как для рома и синти, так и для представителей остального населения. Она способствует распространению и сохранению нищеты, а также подпитывает предрассудки и стереотипы. И то, и другое легко может способствовать разжиганию этнических конфликтов. Весной 2004 г. сокращение социальных выплат в Словакии подтолкнуло многие семьи рома к уличным выступлениям<sup>155</sup>.

Хотя очевидно, что проблема безработицы в среде рома частично решается благодаря индивидуальной трудовой деятельности, позволяющей обойти дискриминацию со стороны работодателей, неофициальный сектор предлагает временные решения, являясь при этом внутренне нестабильным и не обеспечивая долгосрочных мер по преодолению безработицы, неполной занятости и недостаточной интеграции в общество в целом.

В большинстве государств с многочисленным населением рома широко распространена дискриминация при приеме на работу. Антидискриминационные меры часто являются слабыми и не подкрепленными традицией. Мониторинг наличия рабочих мест трудно осуществим. Нет органа, который систематически наблюдал бы за процессом найма и за тем, включают ли работодатели женщин, матерей, иностранцев и рома в число своих работников. В результате работодатели могут безнаказанно проводить политику дискриминации.

Ситуация в Словакии, являющаяся типичной для большей части стран региона, получила очень точное обобщение в одной газетной статье: «Сталкиваясь с предубеждениями, клеймящими их как бездельников и преступников, рома считают, что им почти невозможно найти работу и вырваться из порочного круга нищеты и неграмотности, неудовлетворительных жилищных условий и плохого состояния здоровья. Местные власти в Варганёвце признали, что они были вынуждены отказать 230 из 290 рома, подавшим заявления о приеме на службу в рамках программы общественных работ, ввиду отсутствия достаточного количества мест. Участие в этой программе позво-

155 Президент Словакии встревожен уличными беспорядками (Slovak president alarmed at riots), веб-сайт Би-Би-Си, 24 февраля 2004 г. URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3518347.stm>.

ило бы им дополнительно к пособию получать 20 фунтов стерлингов в месяц»<sup>156</sup>.

Во всем регионе ОБСЕ женщины рома сталкиваются со многими формами дискриминации и в результате этого представляют собой одну из самых незащищенных и социально изолированных категорий населения. В докладе ПРООН за 2005 год<sup>157</sup> содержатся статистические данные по странам, в частности, касающиеся женщин рома и проблемы их занятости. Например, в Румынии 35% женщин рома являются безработными, а рома в целом в 5 раз больше рискуют оказаться за чертой бедности, чем большинство населения. Это же подтверждается и докладом ИОО<sup>158</sup> за 2006 год, в котором сообщается, что только 26% женщин рома, опрошенных в Румынии, относятся к числу занятого населения; при этом почти 25% опрошенных не посещали учебных заведений.

### Действия государств-участников

Большинство государств-участников включили в свои стратегии и программы, касающиеся рома и синти, пункты о политике в сфере занятости. Аналогичные планы действий в сфере занятости предусмотрены и в рамках Декады интеграции рома. Расширение ЕС, государственная политика и финансовые инструменты (Лиссабонская стратегия, программы социальной интеграции и сокращения бедности, интеграция иммигрантов, структурные фонды) открыли правительствам новые возможности по снижению безработицы среди женщин и мужчин из числа рома и синти как в период подготовки, так и после вступления государств в Европейский союз.

156 Рома в словацких трущобах грозит голодная смерть (Roma face starvation in the slums of Slovakia), веб-сайт газеты The Observer, 29 февраля 2004 г. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2004/feb/29/theobserver>.

157 Лицо нищеты, лицо надежды: портреты уязвимых групп населения в странах-участницах Декады интеграции рома (Faces of Poverty, Faces of Hope: Vulnerability Profiles for Decade of Roma Inclusion countries). Братислава: ПРООН, 2005. URL: <http://europeandcis.undp.org/home/show/67D47F90-F203-1EE9-BB4A88AD1FF2FF8D>; см. также: Пол и раса имеют значение: занятость женщин рома в Чешской Республике (Your Sex and Race Matter: Romani Women's Employment in the Czech Republic), Сетевая программа для женщин ИОО (OSI Network Women's Program), 2006. URL: [http://www.soros.org/initiatives/women/news/genderequality\\_20060503/czech\\_factsheet.pdf](http://www.soros.org/initiatives/women/news/genderequality_20060503/czech_factsheet.pdf).

158 Расширить повестку дня: статус женщин рома в Румынии (Broadening the Agenda: The Status of Romani Women in Romania), ИОО, 2006. URL: [www.soros.org/initiatives/roma/articles\\_publications/publications/broadening\\_20060313/broadening\\_agenda.pdf](http://www.soros.org/initiatives/roma/articles_publications/publications/broadening_20060313/broadening_agenda.pdf).

Хотя странам, находящимся на стадии подготовки к вступлению в ЕС, Европейский союз предоставляет финансирование проектов, направленных на социально отверженные группы, в том числе рома, нет никаких веских доказательств того, что инструменты и возможности ЕС принесли рома значительную пользу<sup>159</sup>.

В 2006-2008 годах, при еврокомиссаре Владимире Шпидла, в рамках Генерального директората Еврокомиссии по социальным делам и вопросам занятости и равенства возможностей была создана группа высокого уровня по вопросам социальной и трудовой интеграции этнических меньшинств<sup>160</sup>. Группа проанализировала ситуацию и те сложности, с которыми различные социально незащищенные меньшинства сталкиваются на рынке труда<sup>161</sup>. Особое внимание было уделено рома и синти. Группа выявила 14 препятствий, затрудняющих полноценное участие членов этнических меньшинств в рынке труда. Некоторые из этих препятствий – отсутствие образования, существование предрассудков и стереотипов, а также расхолаживающий фактор системы социального обеспечения – имеют тенденцию к накоплению и взаимному усилению и оказывают особенно сильное негативное влияние на положение рома и синти.

Аналогичным образом, в новых государствах-членах ЕС после их вступления в сообщество вышеупомянутые инструменты ЕС не использовались в сколько-нибудь значительном объеме для повышения способности рома и синти к трудоустройству. По собственным оценкам Европейской комиссии, конкретные меры, направленные на содействие социальной интеграции рома и синти на рынке труда, были немногочисленными и не принесли каких-либо существенных результатов.

159 Обзор помощи меньшинствам рома программы Европейского союза Phare (Review of the European Union Phare Assistance to Roma Minorities), Европейская комиссия, Генеральный директорат по вопросам расширения, декабрь 2004. URL: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/phare/revised\\_minorities\\_thematic\\_raw\\_161204\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/revised_minorities_thematic_raw_161204_en.pdf).

160 Группа высокого уровня по вопросам социальной интеграции этнических меньшинств и их полноценного участия в рынке труда (High Level Group on the Social Integration of Ethnic Minorities and their Full Participation in the Labour Market), пресс-релиз Европейской комиссии, 3 декабря 2007 г. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=M EMO/07/536&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

161 Этнические меньшинства на рынке труда: срочно требуется улучшение социальной интеграции, указ. соч., сноска 154.

Было приложено немало усилий к разработке программ занятости для рома и синти при поддержке со стороны государства. Многие из этих программ были направлены на переквалификацию, обучение илиощрение развития малого бизнеса. Группы микрокредитования оказались успешной альтернативой для безработных, не имеющих доступа к банковским ссудам, но нуждающихся в стартовом капитале для открытия своего собственного небольшого дела. Положительные примеры тому имеются в Венгрии и Румынии<sup>162</sup>.

В целом, воздействие таких программ является ограниченным – чаще всего из-за условий рынка. В бедных регионах, где проводится много подобных программ, местные рынки или не существуют, или слабо развиты. К другим проблемам, с которыми сталкиваются данные инициативы, относится сложность получения надежных клиентов и контрактов, проблемы управления, а также отсутствие связей в соответствующих коммерческих кругах. Но даже если эти инициативы не привели к немедленному росту количества рабочих мест и доходов, их социальное и психологическое воздействие может заслуживать внимания.

В нескольких государствах на национальном уровне организовывались ярмарки вакансий для рома. В дополнение к обычным мероприятиям, направленным на повышение занятости, – таким, как налаживание связей с предприятиями и проведение кампаний в СМИ, в Румынии был создан центральный координационный комитет<sup>163</sup>. Некоторые национальные программы были направлены на борьбу с дискриминацией и одновременно на облегчение доступа к рынку труда.

В целях борьбы с безработицей в среде рома государства стали чаще разрабатывать программы общественных работ (например, в Венгрии). Также достаточно распространены мероприятия, направленные на повышение уровня профессиональной подготовки

162 Трудоустройство и возможности получать доход: подходы и методика работы в отношении рома и других социально незащищенных групп (Access to Employment and Income Opportunities: Approaches and Methods among Roma and Other Disadvantaged Groups), Европейский фонд рома «Пакив» (Pakiv), март 2006 г. URL: [http://www.osce.org/publications/odihr/2006/03/23160\\_798\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2006/03/23160_798_en.pdf).

163 Обзор самых последних мер, принятых правительством Румынии в целях улучшения положения общины рома, в рамках национальной стратегии в отношении рома (выступление румынской делегации в ОБСЕ), Совещание по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению, Варшава, 6 октября 2004 г.

и занятости групп рома. Это достигается при помощи таких инициатив, как испанская программа *Acceder*, облегчающая доступ рома к получению работы<sup>164</sup>. За три года, прошедшие с начала осуществления этой программы, в Испании в ее рамках было оказано содействие почти 20 000 рома, и свыше 11 500 рома получили контракты о найме на оплачиваемую работу<sup>165</sup>. Однако многие из таких программ профессионального обучения связаны с работой низкого уровня, что ведет к недостаточной гарантии занятости. В Финляндии в рамках программы Европейского союза EQUAL в 2004-2007 гг. было реализовано три широкомасштабных проекта в области образования для взрослых и занятости рома<sup>166</sup>.

Выделялись средства на предоставление услуг, способствующих интеграции рома, – в том числе на курсы иностранных языков, юридические услуги, мастер-классы, семинары по профобразованию и услуги по межкультурному посредничеству (Италия)<sup>167</sup>. В критических оценках такой помощи отмечается, что некоторые проекты приносили пользу рома и синти лишь в период своей реализации, – по их окончании работа по найму часто заканчивалась<sup>168</sup>.

В Плане действий рекомендованы меры по повышению занятости рома и синти в органах государственного управления. В Венгрии благодаря системе органов самоуправления меньшинств значительное

число рома занимает государственные должности<sup>169</sup>. Венгрия также достигла хороших результатов в сфере найма рома на службу в органах государственного управления. С созданием в Румынии и Словакии управлений по делам рома и синти на правительственном уровне некоторое число рома было принято на работу в эти учреждения. Бюро уполномоченного по делам рома в Словакии принимает участие в проектах, в ходе которых молодые безработные рома проходят отбор и обучение под руководством опытных специалистов с целью приобретения знаний и навыков, необходимых им для того, чтобы найти подходящую работу<sup>170</sup>.

Отмечены также *положительные перемены* в отношении назначения или приема на работу советников из числа рома и синти – иногда на уровне премьер-министров, заместителей премьер-министров, министров, мэров и т.д. Здесь имеется несколько обнадеживающих примеров, когда представители рома и синти занимали соответствующие государственные должности (например, должность комиссара по делам национальных меньшинств в Венгрии или должность уполномоченного по делам национальных меньшинств Краковского воеводства в Польше). Однако эти примеры остаются исключением.

## VI. Улучшение доступа к образованию

Необходимость ликвидировать разрыв между уровнем образования рома и синти и остального населения широко признается в качестве единственного средства против попадания этих групп населения в так называемый «капкан зависимости» и дальнейшей маргинализации и изоляции в гетто. Приоритет образованию отдают как правительства, так и гражданское общество. В большинстве принятых в последние годы государственных стратегий по решению проблем рома основное внимание уделяется образованию (см. национальные планы действий в области

169 Существуют различные мнения по поводу правовых полномочий, компетенций, уровня финансирования и воздействия органов самоуправления меньшинств. См., например: Венгерская система органов самоуправления меньшинств как средство расширения политического участия рома (The Hungarian Minority Self-Government System as a Means of Increasing Romani Political Participation), Оценочный доклад Национального демократического института, октябрь 2006 г. URL: [http://www.osce.org/documents/odihr/2007/07/25447\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2007/07/25447_en.pdf).

170 Информация, полученная из Управления по правам человека и делам Совета Европы Министерства иностранных дел Словакии в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

164 Национальная программа для испанской общины рома, Европейский социальный фонд в действии 2000-2006 гг. URL: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/docs/es4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/es4_en.pdf).

165 Fundación Secretariado Gitano, указ. соч., сноска 50. Мероприятия в рамках программы *Acceder* проходят во всех крупных городах Испании (всего 44) и охватывают 14 автономных единиц.

166 Информация, предоставленная генеральным секретарем Консультативного совета по вопросам рома Саритой Фриман-Копрела в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

167 Информация, предоставленная БДИПЧ Италией в ответ на анкету о выполнении государствами-участниками Плана действий ОБСЕ.

168 Обзор помощи меньшинствам рома программы Европейского союза Phare, Европейская комиссия, указ. соч., сноска 159; Подходы и методика работы в отношении рома и других социально незащищенных групп по вопросам занятости и возможностей для получения дохода, Европейский фонд рома «Пакив», указ. соч., сноска 162.

образования в рамках Декады интеграции рома)<sup>171</sup>. Многочисленные проекты НПО также направлены преимущественно на образование для детей рома.

### Новые тенденции и вызовы

Большинство учащихся из числа рома не продолжают учебу после получения начального образования; в связи с этим они очень мало представлены в средней и высшей школе. Учащиеся рома имеют более высокие показатели отсева из школ и прогуливания занятий, чем дети из семей большинства населения. Это еще более справедливо для девочек и девушек из среды рома, которые часто очень рано перестают посещать школу<sup>172</sup>.

В докладе Европейского мониторингового центра по вопросам расизма и ксенофобии за 2006 год отмечается, что «учащиеся из семей рома и странствующих лиц по-прежнему подвергаются прямой и системной дискриминации и изоляции в сфере образования, что является результатом различных взаимосвязанных факторов, в том числе плохих условий жизни, чрезвычайно высокого уровня безработицы, неудовлетворительных жилищных условий и недостаточного доступа к услугам медицинских учреждений»<sup>173</sup>.

Доступ к качественному образованию для детей рома достаточно ограничен, что является результатом фактической сегрегации в школах и/или жилищной сегрегации. Сегрегация детей рома – это и так называемые «цыганские школы» с общепринятой программой, классы рома в обычных школах, занимающиеся по специальной программе, и специальные школы для детей с ограниченными возможностями. В большинстве стран Центральной и Восточной Европы непропорционально большое количество детей рома посещает специальные школы – в некоторых случаях их число превышает численность других де-

тей, – и чаще всего это не связано с состоянием здоровья. Распространенность этого явления свидетельствует о том, что различные формы сегрегации детей рома в системе образования носят скорее системный, чем случайный характер.

«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, раздел V

Уровень сегрегации в образовании, измеряемый процентным показателем школ, где преобладают учащиеся рома, составляет от 27 до 49% в Болгарии<sup>174</sup>, от 12 до 28% в Чешской Республике, от 14 до 32% в Румынии, от 24 до 40% в Словакии и от 17 до 28% в Венгрии<sup>175</sup>.

Другие исследования показывают, что растет жилищная сегрегация малоимущих рома, приводящая к возникновению районов проживания по типу гетто

174 Информация о приеме детей рома в школы, полученная из Управления по вопросам прав человека Министерства иностранных дел Болгарии в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета: «Сведения, собранные районными инспекциями по надзору в сфере образования (РИНО), показывают, что всего в 1-12 классах на начало 2005-2006 учебного года насчитывалось 867 496 учеников. По сообщениям различных источников, включая РИНО, общий процент детей рома этой возрастной группы, посещающих школу, немного превышал 10% и составлял около 90 тысяч человек. РИНО сообщили также, что в течение 2005-2006 учебного года в общей сложности 30 421 детей рома посещали детские сады и школы, расположенные в отдельных городских районах, где проживают рома. 2 464 из них – дети, посещавшие 24 детских сада, а оставшиеся 27 957 – учащиеся 65 школ. В течение 2006-2007 учебного года, согласно информации, предоставленной РИНО, приблизительно 10-11% учащихся составляли дети из семей рома. Из них около 27 000 посещали школы, расположенные в отдельных районах проживания рома, а 40 000 – отдельные школы в сельской местности, где преобладает население рома. По оценкам экспертов, около 43 000 детей рома посещают смешанные школы в сельской местности, где существуют отдельные школы. Однако типичной тенденцией в этих сельских районах является отток этнического болгарского населения, в основном, в большие города и, в меньшей степени, – за границу, в результате чего большинство населения в сельской местности составляют рома и, следовательно, дети рома преобладают в школах. Другая часть (приблизительно 20 000) детей рома обучается в смешанных школах в городских населенных пунктах. Это дети из семей, хорошо интегрированных в болгарское общество, не требующие применения специальных интеграционных мер».

175 Рома в Центральной и Восточной Европе: не попасть в капкан зависимости (Roma in Central and Eastern Europe: Avoiding the Dependency Trap), ПРООН, указ. соч., сноска 135.

171 См. Планы действий в рамках Декады, веб-сайт декады интеграции рома 2005-2015: <http://www.romadecade.org/index.php?content=70>.

172 См., например, заключения Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств по бывшей югославской Республике Македонии, Польше, Португалии, Словакии и Украине: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities).

173 Рома и странствующие лица в системе государственного образования (Roma and Travellers in Public Education), ЕМЦПК. URL: [http://www.eumc.eu.int/eumc/material/pub/ROMA/roma\\_report.pdf](http://www.eumc.eu.int/eumc/material/pub/ROMA/roma_report.pdf).

и школ, в которых учатся исключительно дети рома и синти<sup>176</sup>.

Механизм «снежного кома» или растущего гетто, когда родители, не принадлежащие к народности рома, забирают своих детей из школ, где процент учащихся рома представляется им недопустимым, является собой еще одну модель создания школ, где учатся исключительно рома. Это снижает шансы получения качественного образования<sup>177</sup>. Существование таких моделей негативного отбора среди школ, а также внутри школ – например, создание классов рома по различным «профессиональным причинам» – подтверждается многочисленными документами<sup>178</sup>.

Помимо этого, школы, ранее осуществлявшие обучение детей рома в отдельных классах по общепринятой программе, могут сейчас создавать классы для отстающих, в которых опять же будут обучаться только ученики из числа рома. В результате отдельное от всех образование может существовать и дальше. Сегрегированные школы или классы рома обеспечивают более низкий уровень образования, в них работают недостаточно квалифицированные и мотивированные учителя, а материальная база неудовлетворительна. Такая сегрегация широко распространена и в начальной школе<sup>179</sup>.

Консультативный комитет Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств рассматривал феномен определения детей рома в специальные школы, имеющих место в ряде государств. Такая практика явно обнажает неспособность самих систем образования справляться с вызовами многообразия в случае детей рома.

Успешный перевод детей рома из специальных школ в обычные школы возможен при обеспечении соответствующей поддержки. Этот переход может

176 Kallai E., Torzsok E. (eds.). *A Roma's life in Hungary*. Budapest. Public Foundation for European Comparative Minority Research, 2005. URL: [http://www.eokik.hu/english/publications/R\\_2004e.pdf](http://www.eokik.hu/english/publications/R_2004e.pdf).

177 См. доклады о доступе к качественному образованию для детей рома, опубликованные на веб-сайте Программы по мониторингу и пропаганде (EUMAP): [http://www.eumap.org/topics/minority/reports/roma\\_education](http://www.eumap.org/topics/minority/reports/roma_education).

178 См., например, доклад венгерского омбудсмена по правам национальных и этнических меньшинств Йено Кальтенбаха (май 2001 г.), процитировано в: Венгрия: правительственные меры по улучшению положения рома в 2000-2001 гг. (Hungary: Government Actions to Improve the Situation of Roma in 2000-2001), Совет по вопросам иммиграции и беженцев (Канада), май 2001 г. URL: [http://www.irb-cisr.gc.ca/en/research/ndp/ref/index\\_e.htm?docid=84&cid=0&sec=CH05](http://www.irb-cisr.gc.ca/en/research/ndp/ref/index_e.htm?docid=84&cid=0&sec=CH05).

179 Surdu, указ. соч., сноска 44.

также быть экономически целесообразным<sup>180</sup>. Тем не менее, живучесть подобной практики поразительна.

У обеих сторон имеются мотивы для сохранения на высоком уровне количества детей рома, обучающихся в специальных школах. Такие школы получают более высокие субсидии от государства, и одновременно родители детей-инвалидов получают более высокие социальные пособия для ухода за детьми. Учителя и школьные работники не желают потерять эти ассигнования, которые гарантируют им занятость, а социальные пособия на детей-инвалидов представляют собой доход, которого неимущие семьи рома и синти в иной ситуации не имели бы. Бывают случаи, когда родители рома сознательно стремятся поместить своих детей в подобные школы (например, в Болгарии)<sup>181</sup>. Такую практику необходимо искоренить как можно скорее.

Негативные результаты сегрегации детей рома в системе образования и определения их в специальные школы очевидны и рассматриваются во многих докладах и исследованиях. В качестве окончательного критерия здесь можно использовать процент представителей рома, получивших высшее образование. Например, в Венгрии это менее 1%. Следовательно, дисбаланс между большинством населения и учащимися рома в этом отношении огромен<sup>182</sup>.

Судебное дело, ставшее вехой в прецедентной практике, было представлено в ЕСПЧ 18 детьми рома из Чешской Республики, которые в 1996-1999 гг. были определены в спецшколы для детей, испытывающих затруднения в учебе. Решение о помещении этих детей в специальные школы было принято

180 Levin, Benjamin. *Costs and Effects of the Step by Step Roma Special Schools Initiative*. – In: *Roma Rights Quarterly*, №№ 3-4, 2002. URL: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1649>; см. также: Rona, Susan, Lee, Linda. *School Success for Roma Children: Step by Step Special Schools Initiative (OSI, interim report, December 2001)*. URL: [http://www.soros.org/initiatives/children/articles\\_publications/publications/romachildren\\_20011201/romachildren\\_report.pdf](http://www.soros.org/initiatives/children/articles_publications/publications/romachildren_20011201/romachildren_report.pdf).

181 Информация о приеме детей рома в школы, полученная из Управления по вопросам прав человека Министерства иностранных дел Болгарии в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета: «Относительно случаев, имевших место в прошлом, когда родители рома принимали сознательное решение о помещении своих детей в специальные школы, компетентные власти принимают комплексные меры по предотвращению подобной печальной практики, и в настоящее время она фактически ликвидирована (в отношении отдельных случаев, оставшихся в наследство от прошлого, принимаются соответствующие меры)».

182 Доклад о положении рома и синти в регионе ОБСЕ, ВКНМ, указ. соч., сноска 12.

директорами соответствующих школ на основании результатов тестирования, проведенного в одном из центров педагогической психологии с целью оценки умственных способностей каждого ребенка. Для принятия такого решения требовалось согласие законного представителя ребенка. ЕСПЧ вынес решение в пользу детей, и это влечет за собой важные последствия для всех государств-участников ЕКПЧ. На них теперь возлагается бремя доказывания, так как они должны гарантировать, что образовательные меры не оказывают неблагоприятного и несоразмерного воздействия на детей рома<sup>183</sup>.

### Действия государств-участников

Национальные правительства активно работают над решением проблем, связанных с интеграцией рома в общую систему образования. Для этого разработаны различные национальные стратегии в области образования для меньшинств или конкретно для рома. Однако эти стратегии, хотя и продиктованные самыми благими намерениями, сталкиваются с серьезными проблемами, когда речь идет об их реализации и устойчивом эффекте. Зачастую проекты и программы, направленные на расширение возможностей общин рома в области образования, опираются на внешнее финансирование со стороны крупных международных НПО.

Тем не менее, в нескольких государствах отмечены некоторые *положительные перемены* и даже *заметный прогресс* – особенно в отношении приема в школу детей рома<sup>184</sup>. В некоторых странах повышенное внимание уделяется дошкольному образованию для

детей рома и синти<sup>185</sup>. Все более широко используется практика найма помощников преподавателей из числа рома<sup>186</sup>. Правительства также субсидируют издание справочников и других учебных материалов для детей рома и синти или же питание учеников и их проезд на занятия<sup>187</sup>. Например, в Венгрии и некоторых других государствах дети рома и синти получают стипендии. Учащиеся, окончившие среднюю школу и намеревающиеся поступать в университет, получают различные виды поддержки – например, им оказывается помощь в сдаче вступительных экзаменов (Венгрия), предоставляются стипендии (Польша) или обеспечиваются места в университетах (Румыния). Национальным советом по вопросам образования Финляндии в 2008 году начата уже вторая программа по вопросам образования для рома<sup>188</sup>. В Болгарии, Венгрии и Румынии были предприняты шаги по расформированию специальных школ для рома и синти и интеграции этих учащихся в обычные классы, а также по десегрегации образовательной системы.

В таких далеко расположенных друг от друга государствах, как Португалия и Словакия, звучали одинаковые призывы к тому, чтобы усилить поддержку получения дошкольного образования детьми рома.

185 Информация, полученная из Управления по правам человека и делам Совета Европы Министерства иностранных дел Словакии в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета: «Бюро уполномоченного по делам рома в Словацкой Республике участвует в ряде просветительских проектов и программ Министерства образования. Внедрению дошкольного образования для детей рома значительно способствует предоставление бесплатного дошкольного образования для детей начиная с 5-летнего возраста в детских садах, а именно то, что государство выплачивает муниципалитетам месячный взнос за каждого ребенка».

186 См. веб-сайт Секретариата Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств заключения Консультативного комитета по Германии: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities/2.\\_framework\\_convention\\_%28monitoring%29/2.\\_monitoring\\_mechanism/4.\\_opinions\\_of\\_the\\_advisory\\_committee/1.\\_country\\_specific\\_opinions/2.\\_second\\_cycle/PDF\\_2nd\\_OP\\_Germany\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._framework_convention_%28monitoring%29/2._monitoring_mechanism/4._opinions_of_the_advisory_committee/1._country_specific_opinions/2._second_cycle/PDF_2nd_OP_Germany_en.pdf).

187 Например, усилия России по повышению обеспеченности учебниками на языках рома. См. веб-сайт Секретариата Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств заключение Консультативного комитета по Российской Федерации: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities/2.\\_framework\\_convention\\_%28monitoring%29/2.\\_monitoring\\_mechanism/4.\\_opinions\\_of\\_the\\_advisory\\_committee/1.\\_country\\_specific\\_opinions/2.\\_second\\_cycle/PDF\\_2nd\\_OP\\_RussianFederation\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._framework_convention_%28monitoring%29/2._monitoring_mechanism/4._opinions_of_the_advisory_committee/1._country_specific_opinions/2._second_cycle/PDF_2nd_OP_RussianFederation_en.pdf).

188 Информация, предоставленная генеральным секретарем Консультативного совета по вопросам рома Саритой Фриман-Копрела в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

183 ЕСПЧ постановил, что соответствующее чешское законодательство, действовавшее в то время, имело несоразмерно неблагоприятное влияние на общину рома и что заявители как члены данной общины неизбежно подверглись такому же дискриминационному обращению. Следовательно, имело место нарушение статьи 14 ЕКПЧ (запрещение дискриминации), рассматриваемой в сочетании со статьей 2 Протокола №1 (право на образование). См. решение большой палаты ЕСПЧ по делу «Д. Г. и другие против Чешской Республики» (D.H. and Others v. the Czech Republic), заявление № 57325/00. После этого в Чешской Республике был принят новый закон, согласно которому упраздняются специальные школы и предусматривается обучение детей, имеющих специальные потребности в образовании, в том числе детей из социально незащищенных семей, в обычных школах.

184 Во Франции дети из семей рома и странствующих лиц сейчас должны по крайней мере временно приниматься в начальные школы, даже если они не могут представить все необходимые документы. См. отчеты по Франции на веб-сайте ЕКПЧ: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri).

В некоторых странах (например, в западной части Балкан) реализуется широкий спектр инициатив, затрагивающих детские сады. Их разрабатывают и проводят НПО на средства доноров. Кроме того, отдельные организации начали активное осуществление ряда проектов в Сербии под названием «Детский сад как центр семьи». Эти проекты оказались очень успешными в деле оказания помощи детям рома при подготовке к школе и изучении ими государственного языка<sup>189</sup>. Обеспечение непрерывности и развития этих программ в рамках государственной системы образования остается проблемой даже для богатых стран; для ее решения необходима поддержка местных и центральных органов власти.

### Приоритетные сферы

Чтобы добиться важных достижений в сфере образования для детей рома, нужна целенаправленная политики в этой области. Инвестиции в дошкольное образование рома окупятся сполна<sup>190</sup>. Для получения положительного результата необходимо выполнить некоторые условия – гарантировать детям рома места в детских садах; расширить временные рамки дошкольного образования (с 4-летнего возраста); ввести обязательное дошкольное образование для детей рома, обеспеченное правовой санкцией, – чтобы ни родители, ни органы образования не могли пренебречь этой обязанностью; инвестировать в инфраструктуру и создание мест для детей рома там, где это необходимо (будь то в обычных или в расположенных в общине детсадах); инвестировать в квалифицированных преподавателей, при необходимости предлагая им более высокие зарплаты, – это будет стимулом для педагогов, которые в своей работе могут сталкиваться с тяжелыми условиями и многочисленными сложностями.

Одна из главных задач заключается в том, чтобы сделать систему образования способной справляться

с многообразием, представленным рома, – т.е. сделать систему более открытой. Принадлежность к народности рома не может служить основанием для разделения или сегрегации в образовании и направления детей рома в специальные школы. Очевидно, что необходимо системное реагирование на ситуацию через политику в области образования, поскольку до сих пор даже многочисленные пилотные проекты и инициативы, осуществленные НПО, не изменили положения сколько-нибудь существенным образом. Принятые в последние годы во многих государствах правительственные программы или политические меры в области поощрения образования детей рома по-прежнему слишком часто опираются на маломасштабные проекты, проводимые НПО, а не на стремление к поиску системного решения.

Обеспечение детям рома доступа к качественному образованию независимо от того, проживают ли они в десегрегированных общинах или в изолированных полуразрушенных поселениях, является необходимым предварительным условием для того, чтобы можно было разорвать этот порочный круг. Хорошее начало образования сократит процент отсева из школ и будет оказывать благотворное влияние на всех стадиях обучения. Для этого потребуются инвестиции, но отсутствие прогресса в данной сфере, в конечном счете, обойдется государственному бюджету еще дороже, так как многочисленные необразованные и, вследствие этого, неквалифицированные и безработные рома попадут в зависимость от государственной системы социального обеспечения. Социальные последствия подобной ситуации могут быть опасными, поскольку она может поставить под угрозу сплоченность и безопасность общества.

189 В будущем отказано? Право на образование детей рома (цыган) и странствующих лиц в Европе (Denied a future? the right to education of Roma/Gypsy and Traveller children in Europe). Лондон, Спасите детей (Save the Children), 2001, т. 1 («Юго-Восточная Европа»), с. 167 и далее. URL: [http://www.savethechildren.org.uk/en/docs/denied\\_future\\_vol1.pdf](http://www.savethechildren.org.uk/en/docs/denied_future_vol1.pdf).

190 Ожидаемые долгосрочные выгоды для бюджета от инвестирования в образование рома в Венгрии (Expected Long-Term Budgetary Benefits to Roma Education in Hungary), Фонд образования рома (Roma Education Fund), 2006. URL: <http://www.itweb.hu/partners/RomaEducationFund/documents/Kertesi-Kezdi-BudgetaryBenefits.pdf>.



## VII. Расширение участия в общественно-политической жизни

В принципе, рома и синти обладают всеми политическими правами и правами меньшинств, которые изложены в международных конвенциях. В более чем 20 государствах-участниках ОБСЕ рома и синти официально признаются в качестве этнического или национального меньшинства. Их правовой статус меньшинства в прямой форме закреплен или в конституции (например, в бывшей югославской Республике Македонии и в Финляндии) и в законодательных актах о меньшинствах (в Венгрии и Польше) или де-факто (в Румынии и Словакии).

Рома и синти защищены положениями Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (РКНМ), в частности статьей 4.2, согласно которой государства обязуются поощрять «полное и действительное равенство», и статьей 15, в соответствии с которой государства обязуются создавать необходимые условия для «эффективного участия» меньшинств во всех сферах жизни – особенно в тех, которые касаются этих меньшинств. В Лундских рекомендациях об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни<sup>191</sup> и в комментарии Консультативного комитета к статье 15 РКНМ содержатся конкретные рекомендации о том, как обеспечить осуществление этих прав<sup>192</sup>.

Политическое участие рома и синти имеет решающее значение для их успешной интеграции в обще-

ство. Однако нетерпимость и широко распространенная дискриминация не позволяют им полностью участвовать в общественно-политической жизни тех стран, где они проживают. Реальное и эффективное

«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, раздел VI

участие в политической жизни может способствовать преодолению дискриминации. Оно может быть одновременно орудием борьбы с дискриминацией и показателем степени вовлеченности рома в общественную жизнь и их социальной интеграции.

Для рома и синти по-прежнему трудно добиться повышения уровня своего представительства в политической жизни и значительно расширить свое присутствие в государственных или выборных органах. Мнения о том, почему рома остаются недостаточно представленными в политической жизни, расходятся. Большинство аналитиков и сторонников движения рома склонны считать, что состояние ведущих партий, правительств или даже общества в целом содействует неспособности рома и синти добиться удовлетворительного уровня представительства и участия в общественной жизни. В качестве причин этой неспособности называются социальная изоляция, расизм и дискриминация или так называемая политика «украшения витрин», которая заключается в том, что в государственные органы допускается лишь символическое число представителей рома. Однако в некоторых случаях – например, в рамках правовой системы Боснии и Герцеговины – рома де-юре лишены возможности выставлять свою кандидатуру на государственную должность в силу непризнания их в качестве лиц, имеющих право голоса; вместо этого они выделены в категорию «прочие»<sup>193</sup>.

Интересы общины рома чаще представляют не политические организации, а быстро растущие объединения гражданского общества, занимающиеся проблемами рома. Множество разъяснительно-пропагандистских сетевых организаций заменяет подлинное политическое представительство, подотчетное избирателям. Тем не менее, такие факторы, как

<sup>193</sup> Информация, полученная от Боснии и Герцеговины в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

191 Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни (Фонд по межэтническим отношениям, 1999). URL: [http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_ru.pdf).

192 См.: Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств и пояснительный доклад (1995), ст. 15: «Стороны могли бы содействовать, в рамках своих конституционных систем, наряду с прочим, осуществлению следующих мер:

- проведение консультаций с этими лицами посредством соответствующих процедур, и в частности, через их представительские институты [...]
- привлечение этих лиц к подготовке, воплощению в жизнь и оценке планов и программ национального и регионального развития, которые могут затрагивать их непосредственные интересы [...]
- эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в процессе принятия решений и в выборных органах как на государственном, так и местном уровнях;
- децентрализованные и местные формы управления».

URL: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1\\_atglance/PDF\\_Text\\_FCNM\\_ru.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_atglance/PDF_Text_FCNM_ru.pdf).

размер всей общины рома и ее положение в экономической, социальной и образовательной сферах играют важную роль в расширении представительства.

Обзор ситуации показывает, что государства-участники добились *заметного прогресса* в данной области. Рома и синти в различной форме участвуют в общественно-политической жизни, и с ними проводятся консультации по поводу затрагивающих их вопросов. Созданы различные виды механизмов проведения консультаций. В некоторых государствах рома и синти участвуют в общих советах меньшинств (учрежденных для всех меньшинств), роль которых связана с деятельностью либо правительства, либо парламента. Они могут также создавать свои собственные советы меньшинства – как, например, в Финляндии, где существует старейший консультативный орган рома и синти, – или межведомственные комиссии по делам рома (например, в Чешской Республике).

К факторам, влияющим на участие рома и синти в политической жизни как в роли избирателей и кандидатов, так и в роли выборных должностных лиц, относятся недостаточная осведомленность рома и синти о своих гражданских правах; нежелание господствующих политических партий включать рома и синти в свои списки кандидатов; социальная маргинализация; культурные традиции, ограничивающие участие женщин рома в общественно-политической жизни; эксплуатация этой группы населения политическими кандидатами путем покупки голосов, голосования по доверенности и других нарушений. Особенно затронутыми в этом смысле являются наиболее незащищенные группы внутри общин рома и синти – ВПЛ, беженцы, молодежь и женщины.

Важно развивать практические навыки представителей рома в данной сфере и их способность к созданию коалиций как с другими рома, так и с ведущими партиями. В этом заключается один из основных подходов к расширению представительства рома и синти в политике в целом<sup>194</sup>.

194 Систематизация информации об участии рома в выборах в Юго-Восточной Европе (Mapping the Electoral Participation of Roma in South-Eastern Europe), БДИПЧ, [http://www.osce.org/documents/odihr/2007/01/22963\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2007/01/22963_en.pdf): «В целом, поощрение создания избирательных коалиций, независимо от их типа, может способствовать получению максимального результата от участия рома в голосовании, в особенности в ситуациях, когда партии рома, участвуя в выборах в одиночку, имеют слабые или вовсе нулевые шансы на получение представительства в выборных органах».

Показатель явки избирателей в среде рома обычно ниже среднего. Это отчасти вызвано недостатком гражданского воспитания и тем фактом, что усилия, которые прилагают политические партии, чтобы охватить этот сегмент электората, являются недостаточными. Среди избирателей рома преобладает политическая пассивность<sup>195</sup>. Существует необходимость в проведении дополнительных исследований поведения избирателей из числа рома.

Проблемы, связанные с отсутствием документов, удостоверяющих личность, еще больше снижают явку избирателей. Кроме того, ведущие партии в своих избирательных кампаниях редко поднимают вопросы, затрагивающие общину рома. Главная причина этого очевидного игнорирования электората рома, как представляется, состоит в отсутствии интереса со стороны ведущих партий. Наблюдаются случаи, когда партии сознательно стараются не обращаться к аудитории рома, опасаясь, что это может стоить им голосов избирателей из других групп населения. При этом партии рома часто используют неэффективную тактику предвыборной борьбы, и в их кампаниях часто отсутствует обсуждение программных вопросов, что снижает привлекательность этих кампаний и политиков. Число рома, занимающих выборные должности, очень мало. Рома совершенно недостаточно представлены в местных и общегосударственных законодательных и исполнительных органах власти по всей Европе<sup>196</sup>.

Женщины рома, особенно из числа беженцев и ВПЛ, сталкиваются с различными формами дискриминации в силу своей этнической и половой принадлежности, а также того положения, которое они за-

195 Национальный демократический институт оценивает участие рома в политической жизни государств, готовящихся к вступлению в ЕС: Болгария, Румыния и Словакия (National Democratic Institute Assesses Roma Political Participation in Future EU Members: Bulgaria, Romania, and Slovakia) – In: Roma Rights Quarterly. URL: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1342>. Однако в результате одного проекта, предпринятого Национальным демократическим институтом, по оценке политического участия рома в трех странах, готовившихся тогда к вступлению в Европейский союз (Болгария, Румыния и Словакия), был сделан вывод о том, что рома, по-видимому, проявляют большую политическую активность на местном, чем на общегосударственном уровне.

196 См. заявление комиссара Совета Европы по правам человека Томаса Хаммарберга «Оказать поддержку участию рома в политической жизни в Европе» (Welcoming the Roma to Political Participation in Europe), Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению, 27 сентября 2007 г. URL: [http://www.osce.org/documents/odihr/2007/09/26718\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2007/09/26718_en.pdf).

нимают внутри общин рома и синти. Однако за последнее десятилетие принимались многочисленные меры, направленные на расширение участия женщин рома в общественно-политической жизни во всем регионе ОБСЕ. Например, в Венгрии, Словакии и Румынии женщины рома избраны на государственные должности<sup>197</sup>.

### Действия государств-участников

Участие рома и синти в разработке, реализации и мониторинге политики достигается различными способами, в том числе путем учреждения специальных административных структур по вопросам рома внутри правительства. Это может быть управление (например, в Венгрии), агентство (в Румынии) или уполномоченный по делам рома (Словакия). Во всех приведенных примерах руководителями этих структур являются представители рома. Отдел или управление, выполняющее данные функции, может существовать внутри отдельного министерства (Министерство труда бывшей югославской Республики Македонии), но возможно использование и других моделей. Финский Консультативный совет по вопросам рома представляет собой еще один из вариантов обеспечения участия рома в формировании политики и в представительной власти. Совет был основан в 1956 году и с 2005 года имеет 4 региональных консультативных комитета<sup>198</sup>. В целом, наиболее распространенным подходом является создание отдельной структуры для решения вопросов, связанных с рома. Это объясняется специфическим характером проблем рома. Однако работа этих структур часто затрагивает компетенцию ряда министерств, и для ее осуществления требуется эффективная координация и возможность оказывать влияние.

Реальное участие рома и синти в процессах принятия решений и в работе выборных органов как на общегосударственном, так и на местном уровне обеспечивается через системы местного самоуправления меньшинств (Венгрия) или советов меньшинств (Сербия и Хорватия). Обе модели являются общими,

197 Права рома 4/2006: движение за права женщин рома (Roma Rights 4/2006: Romani Women's Rights Movement) – In: Roma Rights Quarterly. URL: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2747>.

198 Информация, предоставленная генеральным секретарем Консультативного совета по вопросам рома Саритой Фриман-Копрела в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

охватывающими все меньшинства, и включают использование демократических процедур для избрания представителей меньшинств в эти органы.

Хотя административные структуры правительств европейских стран выступали за создание различных должностей для рома (в том числе в общенациональных бюро по вопросам рома, должностей местных советников и должностей в составе объединенных рабочих групп), результаты мониторинга свидетельствуют о том, что большинство этих структур обладает недостаточными ресурсами и полномочиями для осуществления какой-либо реальной деятельности на местном уровне. Эффективной работе на этом уровне также препятствует слабое взаимодействие между местными органами власти, а также явная политизация процесса подбора кадров для общенациональных бюро по вопросам рома и синти<sup>199</sup>.

Местное управление – важнейший уровень участия рома, так как многие полномочия в социально-экономической сфере децентрализованы и переданы на места. Это может принести существенную пользу в районах высокой концентрации населения рома – например, в районе Шуто Оризари в бывшей югославской Республике Македонии.

Некоторые правительства инициировали курсы обучения молодых рома, с тем чтобы стимулировать их участие в общественно-политической жизни. В Хорватии, например, правительственным бюро по делам этнических меньшинств было организовано 6 учебно-образовательных семинаров для молодежи рома с целью претворения в жизнь мер, предусмотренных Национальной программой помощи рома<sup>200</sup>. При поддержке Европейского агентства реконструк-

199 Мониторинг выполнения на местах правительственной стратегии улучшения положения рома (Monitoring the local implementation of the Government Strategy for the Improvement of the Condition of Roma – ROMAP). URL: <http://www.eumap.org>. <http://www.eumap.org/topics/minority/reports/romap>; Правительственная стратегия запаздывает, а потенциал рома используется не полностью (Government Strategy lags behind while Roma capacity is underused), пресс-релиз ИОО, сентябрь 2004 г. URL: [http://www.eumap.org/pressinfo/press\\_releases/min\\_prot/2004\\_roma\\_romania/englishpr.doc](http://www.eumap.org/pressinfo/press_releases/min_prot/2004_roma_romania/englishpr.doc); Мониторинг выполнения на местах правительственной стратегии по улучшению положения рома (Monitoring the local implementation of the Government Strategy for the Improvement of the Condition of Roma) ИОО/ЕУМАР, 2004. URL: <http://www.eumap.org/topics/minority/reports/romap>.

200 Хорватия, заявление по вопросу рома и синти, рабочее заседание 14 «Толерантность и недискриминация II, национальные меньшинства, рома и синти», Соправление ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению, 28 сентября 2005 г., док. № 377.

ции (ЕАР) сербское Агентство по правам человека и меньшинств начало осуществление программы найма в местные отделы самоуправления координаторов из числа рома, оплачиваемых ЕАР<sup>201</sup>. Кроме того, начиная с 2004 года, Агентство по правам человека и меньшинств учредило в 20 муниципалитетах должность посредника, в задачи которого входит обеспечение связи между общинами рома и местными органами власти. Это предоставило рома возможность реально участвовать в процессе принятия решений в своем муниципалитете<sup>202</sup>.

По инициативе местных органов власти в Греции была создана межмуниципальная сеть для облегчения взаимодействия между местными властями и греческими рома. Кроме того, центральное правительство поддерживает участие рома в процессе принятия на всех уровнях политических и стратегических решений, касающихся рома. Была также создана политическая партия рома, представляющая интересы греческих рома на местных и общенациональных выборах<sup>203</sup>.

По сравнению с другими меньшинствами рома и синти добились наименьшего успеха в области представительства в выборных органах как на общегосударственном, так и на местном уровне. Прогресс в этой сфере был достигнут, главным образом, в го-

«Государства-участники несут обязательство обеспечивать, чтобы даже в кризисных и послекризисных ситуациях все основные права, включая права беженцев... гарантировались без дискриминации».

Рекомендуемые действия институтов и структур ОБСЕ: 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».

— План действий ОБСЕ, раздел VIII

201 Сербия, Агентство по правам человека и меньшинств: «Выполнение Плана действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти», Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению, Варшава, 28 сентября 2005 г., док. № 382.

202 Информация, предоставленная БДИПЧ Сербией в качестве реакции на неофициальный брифинг по проекту настоящего отчета.

203 Информация, предоставленная БДИПЧ Грецией в качестве реакции на неофициальный брифинг по проекту настоящего отчета.

сударствах Центральной и Юго-Восточной Европы, а не в Западной Европе. Самым веским доказательством успеха может служить избрание в 2004 году в Европейский парламент двух венгерских женщин-политиков из числа рома.

На данный момент рома и синти смогли добиться небольшого представительства в парламенте лишь в нескольких государствах – в Венгрии, где насчитывается 4 парламентария из числа рома, в Румынии (2), бывшей югославской Республике Македонии (2) и Болгарии (1). Они были избраны по партийным спискам ведущих партий (Венгрия и Болгария) или в рамках коалиций с ведущими партиями (Румыния и бывшая югославская Республика Македония). В Румынии рома, как и другим меньшинствам, гарантированы места в парламенте, зарезервированные для меньшинств. Более значительных успехов рома и синти добились на местных выборах, но и на этом уровне они по-прежнему представлены недостаточно.

### VIII. Рома и синти в кризисных и посткризисных ситуациях

В разделе VIII Плана действий говорится о кризисных и посткризисных ситуациях, вызванных войной или открытым конфликтом и затрагивающих людей, в том числе рома. В таких ситуациях появляются ВПЛ, беженцы и лица без гражданства. Речь идет, главным образом, о рома, ашкали и египтянах (РАЕ), которые пострадали в результате недавних конфликтов на Балканах (в Боснии и Герцеговине и в Косово). В настоящем отчете подробно рассматриваются последние события, касающиеся положения РАЕ в Косово. Меньше внимания уделяется в нем положению рома после боснийской войны – как в Боснии, так и за ее пределами. (В западных странах проживают многочисленные беженцы рома, бежавшие от боснийской войны и/или из бывшей Югославии; их правовое положение остается неопределенным и неясным, или же они рассматриваются как лица без гражданства).

До конфликта, в 1999 году, в Косово проживало от 120 000 до 150 000 рома, ашкали и египтян. Жизненный уровень некоторых из этих общин был довольно высок. Рома жили в основном среди сербов, а ашкали и египтяне – среди албанцев. Ашкали и египтяне обычно говорят по-албански и исповедуют

ислам. Во время и после окончания конфликта более 100 000 РАЕ бежали из Косова. Поселения рома по всей стране были сожжены и разграблены в отместку за предполагаемое сотрудничество с сербами в ходе конфликта. Хотя мишенью этих «актов возмездия» были поселения рома, ашкалы и египтяне также пострадали.

В результате конфликта в Косово РАЕ были изгнаны со своих обжитых мест, лишены крова и имущества. Многие из них надолго превратились в беженцев, разбросанных по многим странам. Порой они проживают в ужасающих условиях, – например, в Сербии, Черногории и бывшей югославской Республике Македонии. Некоторые из них нашли временную защиту в странах Западной Европы.

### Новые тенденции и вызовы

Ряд проблем и сложностей, касающихся РАЕ, по-прежнему существует в Косово. К ним относятся проблема обеспечения безопасности и свободы передвижения членов меньшинств, а также дискриминация при получении документов, удостоверяющих личность, и отказ в предоставлении защиты от преступлений с применением насилия, жертвами которых становятся общины РАЕ. Кроме того, РАЕ подвергаются насилию на почве расизма, угрозам дальнейших насильственных действий, а также системной и повсеместной расовой дискриминации. Общины РАЕ в Косово живут в неудовлетворительных жилищных условиях. ВПЛ и беженцы, прежде всего пожилые люди, женщины и дети, находятся в особо незащищенном положении в Сербии, а также в других странах – в бывшей югославской Республике Македонии, Черногории, Боснии и Герцеговине – и продолжают испытывать очень серьезные трудности в связи со своим неясным гражданским статусом, а также отсутствием удовлетворительных жилищных условий, доступа к образованию и работе. Международные организации играют важную роль в предоставлении им поддержки и защиты, а также в распространении информации о проблемах, с которыми сталкиваются эти общины.

Политическая и социально-экономическая обстановка в Косово еще не стабилизировалась, и в ближайшей и среднесрочной перспективе можно ожидать лишь незначительных сдвигов. Экономический рост составляет 2% в год, тогда как население

увеличивается приблизительно на 3,5% ежегодно<sup>204</sup>. Наблюдается сокращение числа свободных рабочих мест, поскольку каждый год рынок труда пополняется намного большим числом претендентов на работу, чем вновь создаваемых рабочих мест. Кроме того, политическая нестабильность препятствует осуществлению частных инвестиций в обозримом будущем.

По оценкам, около 15% населения Косова живут в крайней бедности, то есть эти люди испытывают трудности в удовлетворении основной потребности в пище (при доходах ниже 1 доллара в день). Приблизительно 45% из них сообщают об уровне потребления, находящемся за чертой бедности (менее 2 долларов в день)<sup>205</sup>. Эти показатели бедности весьма высоки по сравнению с соседними странами, и в отличие от многих других стран данного региона здесь они не улучшились с течением времени (на самом деле, эти показатели даже ухудшились с момента последнего обследования, по результатам которого около 12% населения жили в крайней бедности). Учитывая эти условия, можно сказать, что перспективы улучшения положения общин РАЕ представляются неопределенными.

Общины рома, проживающие в анклавах, зависят в основном от параллельных административных структур, предоставляющих государственные услуги в области здравоохранения, образования и социальной помощи. Эти структуры финансируются сербским правительством в тех муниципалитетах, где значительную часть населения составляют сербы. Школьная посещаемость среди детей рома по-прежнему остается низкой<sup>206</sup>.

Большинство РАЕ проживают в неофициальных поселениях. Проблемы, связанные с восстановлением имущественных прав, стоят здесь особенно ост-

204 Доклад о развитии человеческого потенциала за 2004 год: культурная свобода в современном многообразном мире (Human Development Report 2004: Cultural liberty in today's diverse world). Нью-Йорк, ПРООН, 2004. URL: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2004>; Визит сотрудников Международного валютного фонда в Косово 21-29 апреля 2008 г., внутренняя записка-меморандум.

205 Оценка проблемы бедности в Косово (Kosovo Poverty Assessment), Всемирный банк, 2007, т. 1 «Ускорение комплексного развития в целях сокращения широко распространенной бедности» (Accelerating Inclusive Growth to Reduce Widespread Poverty), с. i. URL: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/11/01/000020439\\_20071101092530/Rendered/PDF/397370XK.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/11/01/000020439_20071101092530/Rendered/PDF/397370XK.pdf).

206 Информация, полученная от ВКБ ООН в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

ро, так как во многих случаях право собственности на недвижимость, в которой эти люди проживали до начала конфликта, не было официально оформлено.

В Косово временно перемещенные лица из числа РАЕ, как и другие этнические меньшинства, по-прежнему не чувствуют себя в безопасности. Уровень доверия к правоохранительным органам, как международным, так и местным, остается низким. Как указывается в последнем меморандуме ВКБ ООН о необходимости защищать переселенцев из Косова, РАЕ (и в особенности этнические рома) продолжают опасаться дискриминации и мести, а также ограничений свободы передвижения, в том числе с точки зрения доступа к экономическим и социальным услугам<sup>207</sup>.

Возвращение собственности РАЕ и восстановление их первоначальных районов проживания (махала) по-прежнему осуществляется низкими темпами и в малом объеме. Добровольное возвращение рома в Косово тесно связано с разрешением имущественных споров. Переселение нескольких сотен ВПЛ из числа РАЕ в лагерь «Остерод» (из загрязненных свинцом лагерей на севере Митровицы) остается неразрешенной проблемой после более чем 7 лет проживания этих лиц в лагерных условиях.

Сложные вопросы, связанные с возвращением беженцев из числа РАЕ и вынужденных репатриантов из западных стран, остаются нерешенными. Многие РАЕ из Косова, получившие временное разрешение на пребывание в других государствах, живут в постоянном беспокойстве из-за неуверенности в своем будущем.

В целом процесс возвращения вошел в состояние стагнации в 2007 году, когда количество репатриантов оказалось приблизительно равным показателю 2006 года. Число добровольных возвращений немного сократилось, а организованных – возросло. Количество репатриантов в первом квартале 2008 года было меньше ожидаемого (28 рома и 55 ашкали и египтян).

### Действия государств-участников

В государствах, граничащих с Косово, наибольшую обеспокоенность вызывает вопрос беженцев и ВПЛ из числа РАЕ. По данным Комитета ООН по правам человека, приблизительно 22 981 косовских РАЕ

207 Меморандум ВКБ ООН о необходимости продолжающейся международной защиты переселенцев из Косова, УВКБ ООН, 1 июня 2006 г. URL: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/449664ea2.html>.

были перемещены в Сербию, еще 4 338 – в Черногорию и около 1 800 – в бывшую югославскую Республику Македонию.

В бывшей югославской Республике Македонии в 2003 г. возникла серьезная кризисная ситуация с косовскими беженцами из числа РАЕ на границе с Грецией (в городе Меджитлия). Около 700 РАЕ намеревались перейти границу, чтобы попросить убежища в Греции<sup>208</sup>. Хотя эта попытка закончилась ничем, она послужила толчком к принятию бывшей югославской Республикой Македонией ряда мер по решению проблем РАЕ. Одной из этих мер стало принятие закона о предоставлении убежища<sup>209</sup>. Однако до настоящего времени лишь небольшое число людей получило там статус беженца.

В Черногории в 2007 г. была принята правительственная стратегия в отношении РАЕ, которая предусматривает некоторые меры, ориентированные на нужды этой общины. В наиболее сложной ситуации находятся РАЕ в Сербии, так как, по сообщениям, меры, принимаемые там в поддержку этой общины, являются минимальными. Тем не менее, международные организации играют важную роль в предоставлении поддержки и защиты, а также в распространении информации о проблемах, с которыми сталкиваются общины РАЕ.

В Косово наблюдаются некоторые положительные перемены – прежде всего в том, что касается обеспечения безопасности меньшинств вообще и ашкали и египтян в частности. Это отмечено в последнем меморандуме ВКБ ООН о необходимости международной защиты, в котором утверждается наличие безопасных условий для возвращения определенных групп – ашкали, египтян, горанцев и босняков. По мнению Верховного комиссара ООН по делам беженцев, в то время как для ашкали и египтян возвращаться безопасно, для рома возвращение в Косово по-прежнему остается небезопасным. ВКБ ООН предлагает, чтобы они продолжали пользоваться международной

208 См.: Конференция ОБСЕ в Скопье завершилась подписанием соглашения о возвращении беженцев рома, «застрявших» на границе с Грецией (OSCE Skopje conference ends with agreement on return of Roma refugees stranded at Greek border), пресс-релиз БДИПЧ, 25 июля 2003 г. URL: [http://www.osce.org/dihhr/item\\_1\\_7680.html](http://www.osce.org/dihhr/item_1_7680.html).

209 См. закон о предоставлении убежища и временной защиты в бывшей югославской Республике Македонии: «Лица из Сербии и Черногории и из Косова, имеющие статус лиц, получающих временную гуманитарную помощь в Республике Македонии, рассматриваются как лица, пользующиеся временной защитой». URL: <http://www.legislationline.org/upload/old/1ab4691acbfc80ea19403be2eefb588.pdf>.

защитой в странах, предоставивших им убежище. Возвращение этих меньшинств должно быть строго добровольным и основываться на личном решении, принятом в условиях полной информированности.

Важным шагом явилось решение, поддержанное временным правительством, а затем уже правительством Косова, о восстановлении «махала» рома на юге Митровицы. Эта инициатива была поддержана международными донорскими организациями. Для наблюдения за ее осуществлением была создана координационная группа, в которую вошли высокопоставленные представители местных органов власти Митровицы, Министерства возвращений и общин, МООНК, ОБСЕ и УВКБ ООН.

Деятельность по реализации проекта МООНК «Возвращение в махала рома»<sup>210</sup> проводилась в рамках координационного механизма, созданного в апреле 2005 года. Бывшим жителям, не имеющим официальных документов на владение недвижимостью, было предложено подать заявку на предоставление права пользования государственными квартирами на срок до 99 лет. Кроме того, Совет по делам беженцев Дании осуществил отдельный проект помощи перемещенным РАЕ, имевшим землю в махала<sup>211</sup>. На данный момент реконструированы 4 многоквартирных дома и 50 отдельных домов, и в них поселились около 600 человек – малая часть общины, до начала конфликта насчитывавшей почти 8 000 человек.

Благодаря строительству двух многоквартирных домов (в Магуре и Племетине) в мае-июне 2006 г. на прежнее место вернулись 47 семей (219 человек). В 2007 г. на средства Европейского агентства реконструкции был построен третий многоквартирный дом (в Племетине). В конце июня 2007 г. в этом доме проживало 17 семей (65 человек). Большинство этих семей никогда до этого не имели жилья в собственности<sup>212</sup>.

210 См.: Специальный представитель Генерального секретаря ООН принял участие в церемонии закладки первого камня в махала рома в г. Митровице и посетил деревню Свиняре/Фрашер (SRSG attends the Ground-breaking ceremony of the Roma Mahala in Mitrovica/Mitrovica and visits Svinjare/Frasher village), пресс-релиз МООНК. URL: [http://www.unmikonline.org/DPI/PressRelease.nsf/0/E31B9D01D31E6753C125715C0024FF6B/\\$FILE/pr1541.pdf](http://www.unmikonline.org/DPI/PressRelease.nsf/0/E31B9D01D31E6753C125715C0024FF6B/$FILE/pr1541.pdf).

211 См.: проект датского Совета по делам беженцев «Планирование и облегчение устойчивого добровольного возвращения в Косово» (Design and Facilitation of Sustainable Voluntary Return to Kosovo). URL: [http://www.flygting.dk/Project\\_description.4024.0.html](http://www.flygting.dk/Project_description.4024.0.html).

212 Информация, полученная от ВКБ ООН в ответ на запрос БДИПЧ о внесении предложений по проекту настоящего отчета.

В дополнение к добровольным спонтанным возвращениям в 2003-2004 гг., имели место значительные (более 30 семей) возвращения рома в деревню Абдулла-Прешева/Прешево в Гилан/Гнилане. Вторая фаза организованных возвращений в Абдулла-Прешева (около 25 семей РАЕ) получила финансирование из сводного бюджета Косова и была завершена в 2007 году.

В 2004 г. в городе Печ/Пейе для общины РАЕ были организованы два проекта по возвращению в Дубраве/Дубрава (84 человека) и Брекоч/Брековач (более 200 человек). Затем, в 2007 году, в Печ/Пейе был успешно завершен проект албанского объединения «7 Штатори» (7 Shtatori), целью которого была организация возвращения 25 семей.

Детские сады и классы для отстающих учащихся из числа РАЕ открыты в нескольких муниципалитетах Косова с целью интеграции этих детей в местную систему образования. В 2004-2005 учебном году почти 1000 РАЕ посещали эти классы для отстающих, организованные совместно косовским Министерством образования, науки и технологии и МК ОБСЕ<sup>213</sup>.

Кроме того, дети РАЕ изучали на уроках традиции и культуру своих народов. СМИ постепенно начинают проявлять больший интерес к этим вопросам, и политическое противодействие в отношении данной группы населения сокращается. 8 апреля 2008 г. ведущие газеты впервые опубликовали подробные статьи, в которых освещалось тяжелое положение общин РАЕ. В городе Призрен возобновила свою работу радиостанция РАЕ<sup>214</sup>.

В течение нескольких последних лет МК ОБСЕ, МООНК и временное правительство Косово предпринимают совместные действия, которые направлены на разрешение ситуации, сложившейся в Косово вокруг РАЕ. Наиболее значительные шаги в области формирования политики были предприняты в августе 2006 года, когда премьер-министр Косова, представители МК ОБСЕ и косовского Фонда за открытое общество провели конференцию на тему разработки стратегии Косова в области социальной интеграции

213 Возвращение рома в махала в Митровице/Митровица (Return to the Roma Mahala in Mitrovica/Mitrovica), пресс-релиз МООНК, март 2007 г. URL: [http://www.unmikonline.org/dpi/pressrelease.nsf/0/1839E58541DC75A2C12572B10025E8B7/\\$FILE/pr1661.pdf](http://www.unmikonline.org/dpi/pressrelease.nsf/0/1839E58541DC75A2C12572B10025E8B7/$FILE/pr1661.pdf).

214 См. веб-сайт проекта «Истории косовских рома, записанные на пленку» (Kosovar Roma Oral Histories Project). URL: <http://www.balkanproject.org/roma/interviews.shtml>.

рома, ашкали и египтян<sup>215</sup>. С тех пор МК ОБСЕ оказала содействие в организации, проведении и поддержке ряда тематических семинаров, цель которых заключалась в подготовке, при участии общины РАЕ, проекта предложений по стратегии Косова в отношении РАЕ. Ожидается, что разработка стратегии будет завершена в этом году.

### Приоритетные сферы

Годы спустя после конфликта в Косово ситуация с косовскими РАЕ остается неразрешенной. Представители этих общин сталкиваются с серьезными трудностями, находясь на положении беженцев или ВПЛ в балканских странах или в государствах ЕС, где многие из них, по существу, остаются лицами без гражданства. Их будущее неопределенно; их могут насильно отправить обратно в Косово. И в большинстве случаев они лишены возможности защитить свои интересы. Одной из приоритетных задач должно стать проведение региональной конференции для обсуждения этих вопросов с участием представителей РАЕ и правительств некоторых стран ЕС.

Еще одна приоритетная задача – разработка правительственной стратегии в отношении косовских РАЕ. Такая стратегия, охватывающая все важнейшие сферы, должна быть разработана и принята правительством. Выполнение этого программного документа должно отслеживаться международным сообществом. Властям Косова следует продемонстрировать свою приверженность разрешению проблем, с которыми сталкиваются общины РАЕ, и быть готовыми сделать все для интеграции репатриантов из этой группы лиц.

215 Канцелярия премьер-министра, миссия ОБСЕ в Косово и косовская НПО начинают подготовку проекта стратегии в отношении рома, ашкали и египтян (PM Office, OSCE Mission and Kosovo NGO begin drafting strategy on Roma, Ashkali and Egyptian communities), пресс-релиз миссии ОБСЕ в Косово, 8 сентября 2006 г. <http://www.osce.org/item/20424.html>.



### 3.

## Роль ОБСЕ в выполнении Плана действий

В соответствии с Будапештским документом 1994 года Контактному центру БДИПЧ по вопросам рома и синти поручено «действовать в качестве центра для обмена информацией по вопросам, связанным с рома и синти (цыганами), включая информацию о выполнении обязательств, касающихся рома и синти (цыган); облегчать контакты по проблемам народности рома и синти (цыган) между государствами участниками, международными организациями и институтами, а также НПО; поддерживать и развивать контакты по этим вопросам между институтами СБСЕ и другими международными организациями и институтами»<sup>216</sup>.

Решением встречи Совета министров ОБСЕ в Осло<sup>217</sup> мандат Контактного центра был подтвержден, и центру было поручено содействовать «полной социальной интеграции общин рома и синти в странах, где они проживают, при сохранении их самобытности».

С принятием решения Маастрихтской встречи Совета министров 2003 года, на которой был одобрен План действий, мандат Контактного центра был расширен и укреплен. Согласно разделам VIII, IX и X, ему были поручены новые задачи. Планом также были рекомендованы меры, которые следует принять институтам и структурным подразделениям ОБСЕ, в частности БДИПЧ.

В разделе IX описывается упреждающая роль Контактного центра при проведении анализа мер, принимаемых государствами-участниками<sup>218</sup>, а раздел X посвящен обзору и оценке выполнения Плана дей-

ствий (особенно п. 133 и 135)<sup>219</sup>. С момента принятия Плана в 2003 году Контактный центр осуществляет свою деятельность в соответствии со своим мандатом и данным Планом действий.

Основная задача Плана действий состоит в наращивании государствами-участниками усилий, направленных на то, чтобы «дать рома и синти возможность занимать полноправное и равноправное место в обществе в наших странах и искоренить дискриминацию по отношению к ним»<sup>220</sup>. Эта идея борьбы с дискриминацией проходит красной нитью через весь документ. В Планах действий рассматриваются сферы, в которых имеет место дискриминация, и в многочисленных и многообразных общинах рома и синти выявляются наиболее незащищенные группы, которые больше всего подвергаются дискриминации. Это дети, женщины, беженцы, лица без гражданства, а также ВПЛ – результат войн и кризисных ситуаций.

### Распространение и поощрение

Первая задача заключалась в том, чтобы добиваться широкого распространения Плана действий среди государств-участников, предоставлять информацию о его основных положениях, а также стимулировать и поощрять его использование в политических стратегиях и проектах, связанных с рома и синти. Осведомленность государственных чиновников и органов управления о Планах действий была невелика, и, как

216 Будапештский документ СБСЕ 1994 года «На пути к полному партнерству в новую эпоху», п. 23 и 24. [http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048_ru.pdf).

217 Встреча Совета министров ОБСЕ в Осло, 1998 г., Решение о повышении потенциала ОБСЕ в вопросах, касающихся рома и синти (MC(7).DEC/5). URL: [http://www.osce.org/documents/mcs/1998/12/4168\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1998/12/4168_ru.pdf).

218 См. главу IX, п. 129 Плана действий: «В этих целях КЦРС будет устанавливать и развивать прямые контакты с государствами-участниками и предлагать им рекомендации и заключения».

219 См.: главу X, п. 133 Плана действий: «Рассмотрение выполнения положений Плана действий на совещаниях по рассмотрению выполнения обязательств, посвященных человеческому измерению, на конференциях по обзору и других соответствующих мероприятиях по человеческому измерению»; см. также п. 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».

220 План действий, п. 1.

сообщалось в ходе неофициального брифинга для Постоянного совета в 2004 году, на государственном уровне План действий прямо упоминался лишь несколько раз. Неоспоримо, однако, что подготовка Плана и сложный процесс консультаций сами по себе явились формой распространения положений документа, обмена информацией и диалога – по крайней мере, среди экспертов и государственных институтов, подготовивших План действий.

В ходе мероприятий ОБСЕ по человеческому измерению также возникали возможности повышения осведомленности по многим вопросам, включенным в План действий. Контактный центр пропагандировал План в ходе всей своей деятельности, в том числе в процессе обмена информацией с делегациями государств-участников ОБСЕ, взаимодействия с государственными институтами и местными органами власти, а также в ходе конференций и рабочих визитов на места; в своих докладах и публикациях. Текст Плана действий доступен и на веб-сайте БДИПЧ<sup>221</sup>, и в печатном виде.

За период с 2004 по 2007 год БДИПЧ организовало ряд мероприятий и было задействовано или участвовало в большинстве важнейших событий, связанных с рома и организованных правительствами или международными организациями. В ходе этих мероприятий, делая официальные заявления или участвуя в дискуссиях, БДИПЧ решало две основные задачи – поощряло государства-участники к реагированию на проблемы, с которыми сталкиваются рома и синти, и стимулировало различные заинтересованные стороны к тому, чтобы предпринимать дополнительные действия и продолжать сотрудничество, направленное на решение неотложных проблем в данной области. Для этой цели БДИПЧ использовало все форумы, на которых рассматривались вопросы рома и синти, – будь то на международном, национальном, местном, правительственном или неправительственном уровне<sup>222</sup>.

### Содействие и посредничество

Мандат Контактного центра включает выполнение функций по обмену информацией. Это означает, что КЦРС собирает и распространяет накопленные

221 См.: <http://www.osce.org/odihr/18148.html>. Текст имеется на шести официальных языках ОБСЕ, а также в виде неофициального перевода на румынский, сербский и цыганский языки.

222 См. Приложение VI к настоящему отчету.

знания и опыт решения вопросов, касающихся рома и синти, а также содействует использованию этой информации и облегчает доступ к ней заинтересованных сторон. Контактный центр также сам публикует информацию по вопросам рома и синти (отчеты, специальные исследования, печатные издания, материалы на веб-сайте). Он активно способствует взаимодействию между различными заинтересованными сторонами и организациями – особенно в том, что касается усилий по обеспечению доступа рома и синти к различным институтам и учреждениям как на национальном, так и на международном уровне в ходе мероприятий по человеческому измерению. К примерам такого посредничества относятся активная пропаганда политики ОБСЕ путем практического участия в разрешении кризиса, связанного с беженцами рома на границе между бывшей югославской Республикой Македонией и Грецией; выражение обеспокоенности по поводу стерилизации женщин рома в Чешской Республике<sup>223</sup> и Словакии<sup>224</sup>; поддержка восстановления района проживания рома (махаала) Фабричка на юге Митровицы (Косово).

### Определение основных целей и приоритетов

С момента принятия Плана действий БДИПЧ сконцентрировало свои усилия на оказании содействия государствам-участникам в деле выполнения данного Плана, а также на расширении и активизации этого выполнения.

Некоторые направления деятельности были включены в программу работы БДИПЧ достаточно давно (например, участие рома в политической жизни), в то время как другим направлениям – например, образованию или занятости, – внимание стало уделяться недавно. БДИПЧ также концентрирует свои усилия в конкретных географических областях. Очевидно, что наибольшее внимание уделяется кризисным и посткризисным ситуациям – в частности, в Косово и

223 Доклад о насильственной стерилизации женщин рома в Чехии опубликован в переводе на английский язык: Организации гражданского общества по всей Европе требуют от правительства принятия мер (Czech Report on Coercive Sterilisation of Romani Women Published in English Translation: Civil Society Organisations Throughout Europe Urge Government Follow-Up), пресс-релиз ЕЦПЦ, 14 марта 2006 г. URL: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2528>.

224 Thomas, Jeffrey. Coercive Sterilization of Romani Women Examined at Hearing: New report focuses on Czech Republic and Slovakia, America.gov, 16 August 2006. URL: <http://www.america.gov/st/washfile-english/2006/August/200608171045451CjsamohT0.678158.html>.

бывшей югославской Республике Македонии. Однако в последнее время миграция рома и синти привела к усилению внимания к странам назначения, расположенным в основном в Западной Европе.

### Гражданское общество

Идея создания Контактного центра возникла как внутри самого БДИПЧ, так и в гражданском обществе, которое также сыграло важную роль в формировании КЦРС. Такие структуры, как Международный союз рома (МСР), Национальный конгресс рома (НКР) и Проект по этническим отношениям (ПЭО) способствовали продвижению идеи создания Контактного центра как на Сессии ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению, так и на Будапештской встрече на высшем уровне в 1994 году<sup>225</sup>. Будапештской встрече предшествовали две важные региональные конференции, которые вместе с другими событиями, имевшими место в тот период, содействовали определению программы и целей движения рома<sup>226</sup>. Конференция в Снагове завершилась принятием декларации, в которой были обозначены будущие цели и наиболее необходимые и неотложные действия правительств. Неправительственные организации также предоставили важную информацию в ходе конференции ОБСЕ по человеческому измерению 1994 года<sup>227</sup>, организованной совместно с Советом Европы и ознаменовавшей начало принципиально нового периода.

225 См. следующие доклады ПЭО: «Цыгане в Центральной и Восточной Европе: иллюзии и реальность» (The Romanies in Central and Eastern Europe: Illusions and Reality). URL: [http://www.per-usa.org/rctr\\_eu.htm](http://www.per-usa.org/rctr_eu.htm); «Борьба с насилием, направленным против рома, в Восточной Европе: конференция в Снагове и другие соответствующие мероприятия» (Countering Anti-Roma Violence in Eastern Europe: The Snagov Conference and Related Efforts). URL: <http://www.per-usa.org/snagov.htm>; см. также Будапештский документ СБСЕ 1994 года «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху». URL: [http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048_ru.pdf).

226 Рекомендация 1203 (1993) о цыганах в Европе, Парламентская ассамблея Совета Европы. URL: [http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/recommendations/parec1203\(1993\)\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/recommendations/parec1203(1993)_en.asp); Доклад о положении рома и синти в регионе ОБСЕ (Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area), ВКНМ, указ. соч., сноска 12; Рекомендация общего характера №27, указ. соч., сноска 10.

227 См. Семинар СБСЕ по человеческому измерению, посвященный рома в регионе СБСЕ: сводный отчет, ОБСЕ, 1994. URL: [http://www.osce.org/documents/odihr/1994/09/1774\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1994/09/1774_en.pdf).

Эффективность работы Контактного центра в большой мере зависит от его способности взаимодействовать с гражданским обществом, а также от масштабов этого взаимодействия. Контактный центр поддерживает мероприятия, которые организует гражданское общество, и иногда выступает в качестве соорганизатора. В результате КЦРС получает от групп гражданского общества важную информацию, необходимую ему для эффективного функционирования. В частности, Контактный центр оказывает поддержку организациям рома и синти – особенно тем из них, которые занимаются проблемами женщин и молодежи.

### Некоторые из основных проектов Контактного центра

#### Участие рома в политической жизни и запись актов гражданского состояния

Контактный центр осуществил две программы на средства, выделенные ЕС, – «Рома и Пакт о стабильности в Юго-Восточной Европе» (2001-2003) и «Рома, используйте свои бюллетени разумно!» (2003-2006). Последняя программа была организована совместно с Советом Европы.

Цель обеих программ состояла в систематизации информации об участии рома в выборах и об их представительстве в политической сфере; в просвещении избирателей, а также обучении кандидатов из числа рома, в том числе женщин и молодежи. Программы были также направлены на создание коалиций, на совместные проекты по включению вопросов, связанных с рома, в предвыборные платформы, и на налаживание контактов для выбранных представителей рома на национальном и региональном уровнях. Кроме того, они включали обучение рома для работы в качестве наблюдателей в рамках миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами или в составе групп внутренних наблюдателей. Данные программы также имели своей целью решение проблем, с которыми сталкиваются РАЕ в отношении записи актов гражданского состояния и регистрации избирателей (отсутствие документов, удостоверяющих личность; неясность относительно гражданства; отсутствие имущественных прав и прав на землю), а также проблем, касающихся ВПА, репатриантов и семей рома в зонах прежних конфликтов.

## Оказание поддержки движению рома и синти

Деятельность Контактного центра направлена также на оказание поддержки активным представителям и общинам рома. Центр поддержал ряд инициатив, имеющих своей целью укрепление сплоченности различных организаций рома и синти и заинтересованных групп, – например, инициативы по сближению МСР и НКР. Помимо этого, КЦРС оказал содействие созданию политической программы для РАЕ в Косово и поддержал предложение президента Финляндии Тарьи Халонен о создании Европейского форума по вопросам рома и странствующих групп населения, а также инициативу Фонда Сороса и Всемирного банка по проведению Декады интеграции рома. Была также оказана помощь и поддержка Сети организаций женщин рома (Roma Women's Network) и ее деятельности. Начиная с 2005 года, Контактный центр оказывает в Косово финансовую поддержку Центру документации рома и ашкали – неправительственной организации, работающей в Приштине и Митровице.

## Рома и полиция

С 2004 года Контактный центр осуществляет проект под названием «Полиция и рома: на пути к безопасности в многонациональном обществе». Цель данного проекта состоит в предоставлении правоохранным институтам, прежде всего полиции, рамок для обмена информацией о передовом опыте в области охраны общественного порядка в этнических общинах и соблюдения международных стандартов, касающихся полицейской деятельности. В Румынии, Польше, Российской Федерации и Соединенном Королевстве<sup>228</sup> был проведен ряд встреч за круглым столом, семинаров и учебных курсов. В этих мероприятиях участвовали и местные партнеры, которые сами по себе внесли ценный вклад в данную программу, а также помогли продемонстрировать, что национальные и международные организации могут быть более эффективными, работая вместе.

Исходя из поставленных в Плане действий задач, связанных с полицией, сотрудники БДИПЧ совместно с Управлением ВКНМ и ГСПД в ноябре 2007 г. посетили несколько населенных пунктов в Румынии с целью расследования заявлений о применении

228 Координатором данного мероприятия от имени БДИПЧ выступила расположенная в Лондоне НПО «Европейский диалог» (European Dialogue). URL: <http://www.europeandialogue.org>.

полицией насилия и огнестрельного оружия против рома. Принятию решения об организации таких поездок на места способствовал тот факт, что похожие инциденты происходили и в других районах. В результате этих визитов повысилась осведомленность сотрудников полиции и чиновников Министерства внутренних дел о чрезмерном применении силы и злоупотреблении огнестрельным оружием. В итоге ОБСЕ смогла определить способы оказания помощи как Министерству внутренних дел, так и Генеральной инспекции по делам полиции с целью решения данной проблемы.

В рекомендациях, выработанных в результате поездки, подчеркивается, что органам власти следует рассмотреть альтернативные способы правоприменения, что полиция должна выполнять свои обязанности при минимальном использовании силы и что инциденты, связанные с чрезмерным применением силы, необходимо расследовать должным образом<sup>229</sup>.

Государства-участники ОБСЕ могут также воспользоваться образовательной программой БДИПЧ по борьбе с преступлениями на почве ненависти для сотрудников правоохранительных органов. Она содействует решению проблем, связанных с преступлениями на почве ненависти, которые направлены в том числе и против рома и синти. Программа разработана в качестве инструмента содействия государствам-участникам в выполнении ими своих обязательств в области борьбы с расизмом, ксенофобией и антисемитизмом, а также с другими формами нетерпимости и дискриминации. Вопросы, связанные с рома, включены в учебную программу с учетом того, что рома являются одной из тех групп, которые наиболее часто становятся жертвами преступлений на почве ненависти во многих государствах-участниках ОБСЕ<sup>230</sup>.

229 Рабочий визит с целью изучения отношений между полицией и рома, БДИПЧ, указ. соч., сноска 74.

230 См.: Образовательная программа по борьбе с преступлениями на почве ненависти для сотрудников правоохранительных органов на организованном ОБСЕ региональном семинаре по подготовке инструкторов (Law Enforcement Officer Programme on Combating Hate Crime in the OSCE Region training-for-trainers seminar). URL: <http://tandis.odhr.pl/index.php?p=leor>. В ходе учебного семинара по подготовке инструкторов, который прошел в Лондоне в ноябре 2007 года, участники ознакомились с вопросами, связанными с рома.

## Жилье

В рамках Плана действий БДИПЧ поощряет и поддерживает правительства, когда они разрабатывают и принимают меры по легализации неофициальных поселений рома и привлекают внимание к нарушениям прав рома и синти, связанным с жильем и насильственными выселениями. В Плане действий также подчеркивается, что правительствам следует иметь в виду и другие рамки и инициативы в этой области – такие, как Декада интеграции рома или система рекомендаций Совета Европы<sup>231</sup> и ООН<sup>232</sup>. Контактный центр участвует в международном организационном комитете Декады интеграции рома в качестве наблюдателя.

БДИПЧ провело ряд мероприятий, чтобы стимулировать дискуссию по вопросам жилья, неприкосновенности жилища и легализации неофициальных поселений рома. В бывшей югославской Республике Македонии в рамках содействия оформлению права собственности на участок земли, на котором проживают приблизительно 80 семей рома, БДИПЧ поддержало проект, реализованный в 2004-2006 гг. неправительственной организацией рома совместно с местными властями. Цель проекта заключалась в отведении озелененной территории в г. Кочани под строительство жилого района. Хотя этот проект был хорошо обоснован, городские власти не захотели его реализовывать.

БДИПЧ также оказало поддержку проекту, направленному на разрешение кризисной ситуации в нескольких общинах рома в уезде Бакэу (Румыния), пострадавшем от наводнений в 2005 году. Наводнением было разрушено множество домов (нелегально построенных), и многие семьи рома остались без крова. Реализации проекта способствовало подписание меморандума о взаимопонимании между БДИПЧ, местным муниципалитетом и местной неправительственной организацией рома. В рамках проекта было

построено 79 домов и были поданы документы на регистрацию.

В 2006 г. БДИПЧ поддержало издание книги на сербском языке под названием «Жилища и поселения рома в Юго-Восточной Европе: сравнительный анализ ситуации и достижений в Сербии» (*Stanovanje i naselja roma u jugoistoenoj Evropi: prikaz stanja i napretka u Srbiji*). Данная книга – всестороннее исследование поселений и жилищной ситуации рома в городских населенных пунктах. В ней пропагандируется положительный опыт и те мероприятия, которые можно было бы повторить в других местах, и предлагаются способы использования подобных примеров как в Сербии, так и в других частях Юго-Восточной Европы. Резюме книги и содержащиеся в ней рекомендации доступны в переводе на английский язык<sup>233</sup>.

Помимо этого, БДИПЧ содействовало проведению конференции под названием «Благоустройство и легализация поселений и жилищ рома», которая состоялась в ноябре 2006 г. в Белграде. Результатом этого мероприятия стало утверждение правительством Сербии в начале 2007 г. «Рекомендаций по благоустройству и легализации неофициальных поселений рома в Сербии». Несколько населенных пунктов были выбраны для пилотного выполнения данных рекомендаций.

В ходе прошедшей в июне 2007 г. в Бухаресте конференции ОБСЕ на тему борьбы с дискриминацией Контактный центр организовал дополнительное мероприятие по проблеме насильственных выселений<sup>234</sup>. Выводы и рекомендации были представлены на пленарном заседании<sup>235</sup>.

231 См. материалы и рекомендации Совета Европы, относящиеся к жилищному вопросу: [http://www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/documentation/housing/default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/documentation/housing/default_en.asp).

232 См.: Рома: вызовы и возможности развития человеческого потенциала (Roma: Human Development Challenges and Opportunities) на веб-сайте ПРООН: <http://roma.undp.sk>; Повестка дня Хабитат: цели и принципы, обязательства и глобальный план действий (The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action), программа ООН-Хабитат. URL: [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176\\_6455\\_The\\_Habitat\\_Agenda.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf).

233 Жилища и поселения рома в Юго-Восточной Европе, указ. соч., сноска 126.

234 Насильственные выселения рома в регионе ОБСЕ: работа над поиском долгосрочных решений для ликвидации этого явления (Forced evictions of Roma in the OSCE region: working towards findings [sic] sustainable solutions to stop this phenomenon), Отчет о дополнительном мероприятии, Бухарест, БДИПЧ, 2007. URL: [http://www.osce.org/documents/odihr/2007/06/25338\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2007/06/25338_en.pdf).

235 Выводы и рекомендации дополнительного мероприятия на тему насильственных выселений рома в Европе (Conclusions and Recommendations from the Side Event on Forced Evictions of Roma in Europe), Бухарест, БДИПЧ, 7 июня 2007 г. URL: [http://www.osce.org/documents/cio/2007/06/24986\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/cio/2007/06/24986_en.pdf).

## Гендерные аспекты

БДИПЧ подчеркивает необходимость привлечения рома, в том числе женщин и молодежи, как важных партнеров при разработке и реализации проектных инициатив. Более того, БДИПЧ признает существование пробела по этим вопросам в международном правозащитном дискурсе, а также необходимость привлекать правозащитников из числа рома к обсуждению запретных тем, связанных с вопросами гендерного равенства в общинах рома и синти. Отдельные аспекты данной проблемы, а также конкретные рекомендации содержатся в принятой недавно Европейским парламентом резолюции о женщинах рома в Европейском Союзе<sup>236</sup>.

Во всей своей деятельности Контактный центр подчеркивает необходимость в гендерно-ориентированном подходе к различному положению, которое мужчины и женщины из числа рома и синти занимают в обществе, с тем чтобы обеспечить реализацию их прав на практике через разработку целенаправленных программ.

Для того, чтобы начать диалог по важным вопросам – таким, как ранние браки, репродуктивные права и торговля людьми в общинах рома, – БДИПЧ инициировало проведение ряда дискуссий среди общественных активистов из числа рома – как мужчин, так и женщин, придерживающихся традиционных или прогрессивных взглядов. Эти дискуссии были сконцентрированы на противоречии между правами человека и некоторыми культурными обычаями, принятыми в ряде общин рома. Главная задача таких встреч состоит в выработке общей позиции в процессе открытого обсуждения вопросов, являющихся запретными в общинах рома. Это позволяет активистам из числа рома и представителям общин повышать осведомленность среди остального населения с целью искоренения существующих стереотипов о рома и их культурных обычаях. Это также позволяет рома развивать контакты в своей среде и обмениваться опытом и знаниями по этим непростым вопросам.

## Борьба с торговлей людьми

В 2003 году БДИПЧ выпустило оценочный доклад о торговле людьми в общинах рома и египтян в

236 Решение Европейского парламента о положении женщин рома в Европейском союзе, указ. соч., сноска 28.

Албании. В нескольких экспертных докладах, опубликованных в последнее время неправительственными организациями, подчеркивается, что общины рома являются особенно незащищенными в отношении торговли людьми. Прежде всего это относится к детям, занимающимся попрошайничеством или мелкой торговлей на улицах населенных пунктов. Данная проблема вызывает все большую обеспокоенность в Центральной и Южной Европе, а также в крупных западноевропейских городах. Одна из задач Контактного центра в этой сфере состоит в привлечении активистов из числа рома к участию во всех национальных программах и сетях, занимающихся борьбой с торговлей людьми. Также целью является содействие развитию рабочих связей между организациями рома и институтами, которым поручено бороться с торговлей людьми и защищать детей.

На основании выводов, которые были сформулированы во время ряда встреч, посвященных проблемам торговли людьми в различных государствах, БДИПЧ в 2006 г. выпустило меморандум по этому вопросу<sup>237</sup>. В сентябре 2006 г. БДИПЧ совместно с Присутствием ОБСЕ в Албании организовало встречу за круглым столом для обсуждения данной проблемы<sup>238</sup>.

## Взаимодействие с институтами ОБСЕ

БДИПЧ постоянно взаимодействует с институтами ОБСЕ и миссиями на местах. Оно осуществляет совместные проекты с миссиями ОБСЕ в Юго-Восточной Европе, где проживают многочисленные общины рома<sup>239</sup>.

Например, в 2003 г. БДИПЧ оказало содействие Контрольной миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта во время кризиса на границе с Грецией (в городе Меджитлия),

237 Повышение осведомленности активистов из числа рома по вопросу торговли людьми в Юго-Восточной Европе (Awareness Raising for Roma Activists on the Issue of Trafficking in Human Beings in South-Eastern Europe). БДИПЧ, 2006. URL: [http://www.osce.org/documents/odihr/2006/04/18692\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2006/04/18692_en.pdf).

238 Нарращивание потенциала общин рома для предупреждения торговли людьми (Building the Capacity of Roma Communities to Prevent Trafficking in Human Beings). Варшава, БДИПЧ, 2007. URL: [http://www.osce.org/odihr/item\\_11\\_25035.html](http://www.osce.org/odihr/item_11_25035.html).

239 Например, в 2005 г. в Сербии осуществлялась программа по организации практики в местных органах власти для рома; это был совместный проект БДИПЧ и миссии ОБСЕ в Сербии и Черногории.

связанного с беженцами рома<sup>240</sup>. Бюро сотрудничало по вопросам борьбы с торговлей людьми с миссиями ОБСЕ на местах. Целью являлось оказание поддержки общинам рома и синти в Албании, Боснии и Герцеговине, бывшей югославской Республике Македонии и Сербии<sup>241</sup>. В последнее время БДИПЧ тесно взаимодействует с миссией в Черногории в связи с реализацией правительственной стратегии в отношении рома.

БДИПЧ традиционно сотрудничает с ВКНМ. В 1993 году, еще до создания Контактного центра, Верховный комиссар посвятил рома и синти тематический доклад<sup>242</sup>. Еще один важный доклад был подготовлен в 2000 году. В последнее время БДИПЧ еще больше укрепило свое сотрудничество с ВКНМ, предприняв с ним ряд совместных действий<sup>243</sup>.

240 Конференция ОБСЕ в Скопье завершилась подписанием соглашения о возвращении беженцев рома, «застрявших» на границе с Грецией, указ. соч., сноска 208.

241 Нарращивание потенциала общин рома для предупреждения торговли людьми (Building the Capacity of Roma Communities to Prevent Trafficking in Human Beings), указ. соч., сноска 238.

242 Рома (цыгане) в регионе СБСЕ: доклад Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (Roma (Gypsies) in the CSCE Region: Report of the High Commissioner on National Minorities), ВКНМ, указ. соч., сноска 11.

243 Рабочий визит с целью изучения отношений между полицией и рома, БДИПЧ, указ. соч., сноска 74. БДИПЧ также тесно сотрудничает с личным представителем Действующего председателя ОБСЕ по вопросам борьбы с расизмом, ксенофобией и дискриминацией.

## Приложение I

### Хронология работы БДИПЧ по вопросам рома и синти

Приведенная ниже таблица отражает развитие деятельности БДИПЧ, связанной с рома и синти, с 1990 г. и до принятия Плана действий ОБСЕ в декабре 2003 года, а затем до настоящего времени. В таблице представлены стадии развития этой деятельности – от обязательств в области человеческого измерения и докладов о положении рома и синти до соответствующих мероприятий и рекомендаций. Эта работа

началась тогда, когда ОБСЕ признала необходимость вовлечения рома и синти в процесс принятия решений и когда были созданы соответствующие административно-правовые механизмы. Период с 2003 г. по настоящее время отражает практические инициативы, предпринятые с целью выполнения различных разделов Плана действий.

Период	Обязательства в области человеческого измерения и докладов о положении рома и синти	Действия/рекомендации для государств-участников ОБСЕ
<b>1990-1993</b>		
Повышение осведомленности и призывы к разработке программ	<ul style="list-style-type: none"><li>• Копенгагенский документ СБСЕ (1990)</li><li>• Совещание экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств (Женева, 1991)</li><li>• Хельсинкский документ ОБСЕ «Вызов времени перемен» (1992)</li><li>• Заявление ВКНМ о рома на совещании Комитета старших должностных лиц (1993)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Признание особых проблем, с которыми сталкиваются рома и синти</li><li>• Необходимость принятия эффективных мер, направленных на достижение полного равенства возможностей</li><li>• Разработка программ по созданию условий для поощрения недискриминации и взаимопонимания между представителями разных культур</li><li>• Введение новых мер по усилению контроля над миграционными потоками,двигающимися с востока на запад</li></ul>
<b>1994-1995</b>		
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"><li>• Семинар по человеческому измерению, посвященный рома и синти (Варшава, 1994)</li><li>• Встреча на высшем уровне глав государств и правительств ОБСЕ (Будапешт, 1994)</li><li>• Отчет Совещания ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению (Варшава, 1995)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Создание в рамках БДИПЧ Контактного центра по вопросам рома и синти</li><li>• Предложение о проведении исследования по странам и регулярной последующей работы в этом направлении</li></ul>



Период	Обязательства в области человеческого измерения и доклады о положении рома и синти	Действия/рекомендации для государств-участников ОБСЕ
<b>1996-1997</b>		
<p>Движение в направлении создания государственной политики и программ при посредстве взаимодействия между НПО и государственными органами</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отчет докладчиков на конференции ОБСЕ по обзору (Вена, 1996)</li> <li>• Отчет о первой встрече за круглым столом, посвященной вопросам рома и синти</li> <li>• Совещание по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению (Варшава, 1997)</li> </ul>	<p>Делегации ОБСЕ предлагают политические меры и структуры для борьбы с нетерпимостью в отношении рома и синти</p> <p><i>Рекомендации:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Выработать комплексный подход к вопросам, касающимся рома и синти</li> <li>• Расширить участие рома в общественно-политической жизни</li> <li>• Бороться с преступлениями на почве ненависти и дискриминацией</li> </ul>
<b>1998-2002</b>		
<p>Создание и укрепление Контактного центра в составе БДИПЧ</p> <p>Переход к новой стадии деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• применение на практике передового опыта;</li> <li>• введение программы действий в кризисных ситуациях.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Встреча Парламентской ассамблеи ОБСЕ (июнь 1998 г.)</li> <li>• Встреча Совета министров ОБСЕ, Осло (декабрь 1998 г.)</li> <li>• Отчет о встрече за круглым столом по вопросам рома и синти</li> <li>• Встреча Парламентской ассамблеи ОБСЕ (Санкт-Петербург, июнь 1998 г.)</li> <li>• Дополнительное совещание по человеческому измерению (Вена, 1999)</li> <li>• Стамбульский документ, принятый на встрече на высшем уровне глав государств и правительств ОБСЕ (Стамбул, 1999)</li> </ul>	<p>Рекомендации:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Создание в БДИПЧ должности советника по вопросам рома и синти</li> <li>• Расширение трехстороннего сотрудничества между БДИПЧ, Советом Европы и Европейским союзом</li> <li>• Специальная группа ОБСЕ и План действий в связи с положением рома в Косово и в других кризисных ситуациях</li> </ul>
<b>2003-настоящее время</b>		
<p>Принятие Плана действий</p> <p>Выполнение БДИПЧ различных разделов Плана действий</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Встреча Совета министров ОБСЕ в Маастрихте (декабрь 2003 г.)</li> <li>• Региональная конференция «Рома и запись актов гражданского состояния в Юго-Восточной Европе» (Белград, 28 ноября 2005 г.)</li> <li>• Международная конференция по вопросам выполнения обязательств, посвященная рома, синти и странствующим лицам (Варшава, октябрь 2005 г.)</li> <li>• Международная конференция по вопросам реализации и согласования национальных стратегий в отношении рома, синти и странствующих групп населения: принципы выработки общей концепции (Бухарест, май 2006 г.)</li> <li>• План действий ОБСЕ в отношении рома и синти: участие в политической жизни, преодоление дискриминации (сентябрь 2007 г.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Необходимость регионального подхода к вопросам регистрации актов гражданского состояния рома и синти в Юго-Восточной Европе</li> <li>• Согласование политики в отношении рома и синти</li> <li>• Поддержка процесса становления рома и синти как политической силы</li> </ul>

## Приложение II

### Участвующие институты: правовые нормы и политические рамки

	Политические рамки	Международное право	Директивы	Институты
<p>ОБСЕ <a href="http://tandis.odih.rpl">http://tandis.odih.rpl</a></p>	<p><b>План действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ</b> (Решение ПС ОБСЕ 566/2003 и решение Маастрихтской встречи СМ 3/03)</p> <p><b>Доклад о положении рома и синти в регионе ОБСЕ в 2000 году</b> Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств</p> <p><b>Резолюция «Об образовании для детей рома» (Берлин, 2002)</b> Парламентская ассамблея ОБСЕ</p> <p><b>Дополнительное совещание по человеческому измерению, посвященное рома и синти</b></p> <p><b>Рекомендации, выработанные в ходе СРВЧИ и семинаров БДИПЧ по вопросам рома (2003-2007)</b></p>			<p><b>Постоянный совет</b> <a href="http://www.osce.org">www.osce.org</a></p> <p><b>Контактный центр БДИПЧ по вопросам рома и синти (с 1994 г.)</b> <a href="http://www.osce.org/odih.rpl/18148.html">www.osce.org/odih.rpl/18148.html</a></p> <p><b>Миссии на местах</b> Помощники по делам рома в Албании, Боснии и Герцеговине, Сербии, Косово и бывшей югославской Республике Македонии <a href="http://www.osce.org/about/13510.html">www.osce.org/about/13510.html</a></p> <p><b>Верховный комиссар по делам национальных меньшинств</b> <a href="http://www.osce.org/hcnm/">www.osce.org/hcnm/</a></p>

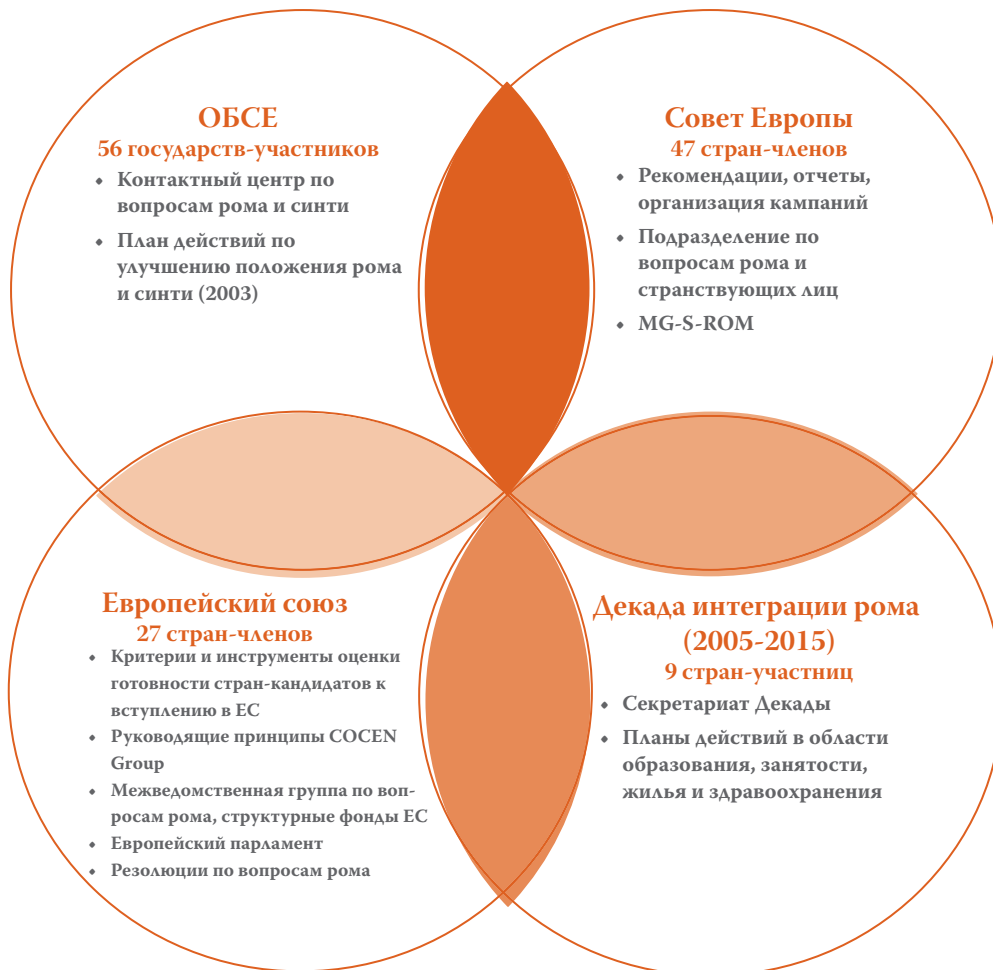
	Политические рамки	Международное право	Директивы	Институты
<p><b>Совет Европы</b> www.coe.int</p>	<p><b>Одобрённые Комитетом министров рекомендации MG-S-ROM</b> по вопросам экономической деятельности и занятости, передвижения и стоянок, образования, жилья и здравоохранения <a href="http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/recommendations/default_en.asp">http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/recommendations/default_en.asp</a></p> <p><b>Толерантность и недискриминация</b> <a href="http://tandis.odhr.pl/index.php?p=home">http://tandis.odhr.pl/index.php?p=home</a></p> <p><b>ЕКРН</b> Общеполитическая рекомендация №3 «Борьба с расизмом и нетерпимостью в отношении рома/цыган» <a href="http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri">www.coe.int/t/e/human_rights/ecri</a></p> <p><b>Парламентская ассамблея</b> Доклады и рекомендации по вопросам положения рома/цыган (Рекомендации 1203/1993 и 1557/2002) <a href="http://assembly.coe.int/">http://assembly.coe.int/</a> <a href="http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/">http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/</a></p>	<p><b>Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция)</b> <a href="http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/html/005.htm">http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/html/005.htm</a></p> <p><b>Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств</b> <a href="http://www.coe.int/minorities">www.coe.int/minorities</a></p> <p><b>Европейская социальная хартия</b> Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств <a href="http://www.coe.int/minlang/">www.coe.int/minlang/</a></p>		<p><b>Комитет экспертов (MG-S-ROM) (1996)</b> <a href="http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/mgsrom/default_en.asp">www.coe.int/t/dg3/romatravellers/mgsrom/default_en.asp</a></p> <p><b>ГД III – Социальная сплоченность</b> Координатор деятельности, связанной с рома и странствующими лицами <a href="http://www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/">www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/</a></p> <p><b>Мониторинговые механизмы:</b></p> <p><b>Комиссар по правам человека (1999)</b> <a href="http://www.coe.int/t/commissioner/default_en.asp">www.coe.int/t/commissioner/default_en.asp</a></p> <p><b>Европейский суд по правам человека</b> <a href="http://www.echr.coe.int/">www.echr.coe.int/</a></p> <p><b>Консультативный комитет Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств</b> <a href="http://www.coe.int/minorities">www.coe.int/minorities</a></p> <p><b>Европейский комитет по социальным правам</b> <a href="http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/">www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/</a></p> <p><b>Комитет экспертов Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств</b> <a href="http://www.coe.int/minlang/">www.coe.int/minlang/</a></p> <p><b>Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью</b> <a href="http://www.coe.int/t/e/human%5Frights/ecri/">www.coe.int/t/e/human%5Frights/ecri/</a></p>

	Политические рамки	Международное право	Директивы	Институты
<p>Европейский союз <a href="http://ec.europa.eu">http://ec.europa.eu</a></p>	<p><b>Руководящие принципы ЕС по улучшению жилищных условий рома (Тампере, 1999)</b></p> <p><b>Решение Р6_ТА(2005)0151 Европейского парламента о положении рома в Европейском союзе</b> <a href="http://www.europarl.europa.eu/">www.europarl.europa.eu/</a></p> <p><b>Решение 2005/2164(INI) Европейского парламента о положении женщин рома в Европейском союзе</b> <a href="http://www.europarl.europa.eu/">www.europarl.europa.eu/</a></p> <p><b>Группа высокого уровня по вопросам социальной интеграции этнических меньшинств и их полноправного участия в рынке труда</b> <a href="http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/policy/hlg_en.htm">http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/policy/hlg_en.htm</a></p> <p><b>Годовые отчеты Европейской комиссии о ходе подготовки стран-кандидатов к вступлению в ЕС (с 1998 г.)</b> <a href="http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm">http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm</a></p>		<p><b>Директива ЕС о расовом равенстве (2000/43/ЕС)</b> <a href="http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights">http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights</a></p> <p><b>Директива ЕС о равном обращении в трудовой сфере (2000/78/ЕС)</b> <a href="http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights">http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights</a></p>	<p><b>Межведомственная группа Европейской комиссии по вопросам рома (2004), см. генеральный директорат по вопросам занятости</b> <a href="http://www.ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/roma/about_en.htm">www.ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/roma/about_en.htm</a></p> <p><b>Генеральный директорат по вопросам расширения</b> <a href="http://www.ec.europa.eu/enlargement/">www.ec.europa.eu/enlargement/</a></p> <p><b>Программа внешнего сотрудничества EuropeAid</b> <a href="http://www.ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm">www.ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm</a></p> <p><b>Представительства Европейской комиссии</b> (в государствах, не входящих в Европейский союз) <a href="http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/intro/web.htm">http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/intro/web.htm</a></p> <p><b>Программы структурных фондов по поддержке проектов ЕС, связанных с рома/цыганами</b> <a href="http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/sf_en.htm">http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/sf_en.htm</a></p> <p><b>Фонд сплочения</b> <a href="http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm">http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm</a></p> <p><b>Агентство по основным правам</b> (ранее – ЕМЦПК) <a href="http://eumc.europa.eu/fra/index.php">http://eumc.europa.eu/fra/index.php</a></p>

	Политические рамки	Международное право	Директивы	Институты
<p><b>Организация Объединенных Наций</b> www.ohchr.org</p>	<p><b>Декларация Всемирной конференции ООН по борьбе с расизмом (Дурбан, 2001)</b> <a href="http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/Durban.pdf">http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/Durban.pdf</a></p> <p><b>«Рома в Центральной и Восточной Европе: не попасть в капкан зависимости»</b> <a href="http://roma.undp.sk/">http://roma.undp.sk/</a></p> <p><b>Доклады ВКБ ООН о положении рома, ашкали, египтян из Косово</b> www.unhcr.org</p>	<p><b>Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации</b> <a href="http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/d_icerd.htm">http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/d_icerd.htm</a></p> <p><b>Рекомендация общего характера №27 о дискриминации в отношении рома</b> www.ohchr.org</p>		<p><b>Управление Верховного комиссара ООН по правам человека</b> www.unhcr.org</p> <p><b>Мониторинговые органы, созданные в соответствии с договорами</b> www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf</p> <p><b>Совет по правам человека</b> <a href="http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/">http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/</a></p> <p><b>Всемирный банк</b> www.worldbank.org</p> <p><b>Агентства ООН:</b></p> <p><b>ПРООН</b> www.undp.org/</p> <p><b>ЮНИСЕФ</b> www.unicef.org</p>

## Приложение III

### Государства-участники и институциональные члены



#### Страны-кандидаты в члены ЕС

- Хорватия
- бывшая югославская Республика Македония
- Турция

#### Декада интеграции рома

- Болгария
- Венгрия
- бывшая югославская Республика Македония
- Румыния
- Сербия
- Словакия
- Хорватия
- Черногория
- Чешская Республика

#### Приглашенные страны

- Албания
- Босния и Герцеговина
- Испания
- Молдова
- Португалия
- Словения

## Приложение IV

### Деятельность международных организаций (2003-2007)

<b>Совет Европы</b>	Летний семинар по правам рома при ЕЦПЦ Совещание Комитета экспертов (MG-S-ROM) – см. таблицу 1 Совместный проект Генерального директората IV Совета Европы, БДИПЧ и ЕС «Рома и Пакт о стабильности в Юго-Восточной Европе» – планирование, разработка и мониторинг стратегии <a href="http://www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/">www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/</a> Решения ЕСПЧ <a href="http://www.echr.coe.int/">www.echr.coe.int/</a> Мониторинговые отчеты по странам: <a href="http://www.coe.int/t/commissioner/default_en.asp">www.coe.int/t/commissioner/default_en.asp</a> <a href="http://www.coe.int/minorities">www.coe.int/minorities</a> <a href="http://www.coe.int/t/e/human%5Frighths/ecri/">www.coe.int/t/e/human%5Frighths/ecri/</a>
<b>Европейский союз</b>	Парламент ЕС Участие рома в Европейском парламенте Инициативы ЕС См. таблицу 1 – финансирование ряда инициатив через следующие программы: Генеральный директорат по вопросам расширения <a href="http://www.ec.europa.eu/enlargement/">www.ec.europa.eu/enlargement/</a> Программа внешнего сотрудничества EuropeAid <a href="http://www.ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm">www.ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm</a> Программы структурных фондов по поддержке проектов ЕС, связанных с рома/цыганами <a href="http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/sf_en.htm">http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/sf_en.htm</a> Фонд сплочения <a href="http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm">http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm</a> Агентство по основным правам Ранее ЕМЦРК – мониторинговые отчеты <a href="http://eumc.europa.eu/fra/index.php">http://eumc.europa.eu/fra/index.php</a> Европейский год равных возможностей для всех (2007) Европейский год межкультурного диалога (2008)
<b>Организация Объединенных Наций</b>	Реализация целей ООН в области развития на рубеже тысячелетия в ходе Декады интеграции рома <a href="http://www.ohchr.org">www.ohchr.org</a> Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН) Дублинская декларация о рома Дискуссии по вопросам, связанным с рома, в рамках рабочей группы ООН по проблемам меньшинств Отчеты по странам (органы, созданные в соответствии с договорами в области прав человека) <a href="http://www.ohchr.org">www.ohchr.org</a> Пекин: десять лет спустя Проблемы женщин рома на повестке дня <a href="http://www.ohchr.org">www.ohchr.org</a> Текущая деятельность ООН: ПРООН, ЮНИСЕФ, УВКПЧ ООН, ВКБ ООН

<p><b>Всемирный банк и другие межправительственные организации</b></p>	<p>Дальнейшие шаги после конференции Всемирного банка и ИОО на тему «Рома в расширяющейся Европе: вызовы будущего» (Будапешт, 29 июня - 1 июля 2003 г.)  Провозглашение начала Декады интеграции рома 2005-2015 (София, февраль 2005 г.)  <a href="http://www.worldbank.org/roma">www.worldbank.org/roma</a>  Фонд образования рома  Заседания международного организационного комитета Декады интеграции рома  Финансирование проектов партнерства  <a href="http://romaeducationfund.hu">http://romaeducationfund.hu</a></p>
<p><b>Выбранные НПО</b></p>	<p>CARE <a href="http://www.careinternational.org">www.careinternational.org</a>  Гражданский центр за свободу и демократию (Citizens Centre for Freedom and Democracy)  <a href="http://www.ccfid.ca">www.ccfid.ca</a>  Европейский центр по проблемам меньшинств (European Centre for Minority Issues)  <a href="http://www.ecmi.de">www.ecmi.de</a>  Европейский диалог  <a href="http://www.europeandialogue.org">www.europeandialogue.org</a>  Европейский центр по правам цыган  <a href="http://www.errc.org">www.errc.org</a>  Европейское информационное бюро рома  <a href="http://www.erionet.org">www.erionet.org</a>  Международная группа по правам меньшинств  <a href="http://www.minorityrights.org">www.minorityrights.org</a>  Национальный демократический институт  <a href="http://www.ndi.org">www.ndi.org</a>  Институт «Открытое общество»  <a href="http://www.soros.org">www.soros.org</a>  ПАКИВ  <a href="http://www.pakiv.org">www.pakiv.org</a>  Проект по этническим отношениям  <a href="http://www.per-usa.org">www.per-usa.org</a>  СПОЛУ  <a href="http://www.spolu.nl">www.spolu.nl</a>  Европейский форум по вопросам рома и странствующих групп населения (ЕФРС)  <a href="http://www.ertf.org">www.ertf.org</a></p>



## Приложение V

### Данные Совета Европы по предполагаемому количеству населения рома и синти

	Официальное число (по последней переписи)	Предположительное количество
Румыния	535 000 (2002)	от 1 200 000 до 2 500 000
Болгария	370 908 (2001)	от 700 000 до 800 000
Испания	данные отсутствуют	от 600 000 до 800 000
Венгрия	190 046 (2001)	от 600 000 до 800 000
Турция	данные отсутствуют	от 300 000 до 700 000
Словакия	89 920 (2001)	от 350 000 до 520 000
Сербия (без Косово)	108 193 (2002) <sup>1</sup>	от 400 000 до 450 000
Франция	данные отсутствуют	от 300 000 до 340 000
Российская Федерация	182 617 (2002)	от 220 000 до 400 000
Соединенное Королевство	4 096 (2001) <sup>2</sup>	до 300 000
Бывшая югославская Республика Македония	43 707 (1994)	от 220 000 до 260 000
Украина	47 600 (2001)	от 50 000 до 400 000
Чешская Республика	11 716 (2001)	от 150 000 до 300 000
Греция	данные отсутствуют	от 80 000 до 350 000
Италия	данные отсутствуют	от 120 000 до 160 000
Германия	данные отсутствуют	от 70 000 до 130 000
Албания	1 261 <sup>3</sup>	от 80 000 до 120 000
Молдова	12 280 (2004)	от 18 691 до 150 000
Португалия	данные отсутствуют	от 40 000 до 50 000
Швеция	данные отсутствуют	от 40 000 до 50 000 <sup>4</sup>
Польша	12 731 (2002)	от 20 000 до 60 000
Босния и Герцеговина	8 864 (1991)	от 20 000 до 60 000
Беларусь	данные отсутствуют	от 10 000 до 70 000
Ирландия	24 000 (2002)	от 32 000 до 38 500 <sup>5</sup>
Швейцария	данные отсутствуют	35,000 <sup>6</sup>
Хорватия	9 463 (2001)	от 30 000 до 40 000
Бельгия	данные отсутствуют	от 20 000 до 30 000
Австрия	данные отсутствуют	от 20 000 до 25 000
Нидерланды	данные отсутствуют	от 5 000 до 40 000 <sup>7</sup>
Черногория	2 875 (2003)	20,000
Латвия	8 205 (2000)	от 8 000 до 15 000
Финляндия	данные отсутствуют	10,000
Словения	3 246 (2002)	от 7 000 до 10 000
Норвегия	данные отсутствуют	от 2 300 до 11 000 <sup>8</sup>

1 Не считая Косово. Кроме того, насчитывается около 100-120 тыс. ВПА из Косово.

2 Сюда входят 2 219 странствующих ирландского происхождения и цыган в Англии и Уэльсе, а также 167 человек в Шотландии и 1 710 человек в Северной Ирландии. Согласно самым последним данным Канцелярии заместителя премьер-министра, по Соединенному Королевству передвигается около 15 000 жилых автоприцепов.

3 Рома и валахи.

4 Рома и странствующие.

5 Сюда входят от 30 000 до 36 000 ирландских странствующих лиц плюс 2000-2500 рома.

6 Население странствующих («ениш»).

7 В том числе 5 000-10 000 рома и синти и 23 000 странствующих из числа коренного населения.

8 В том числе 2 000-3 000 рома/странствующих и 300-400 рома/цыган (официальные цифры).

	Официальное число (по последней переписи)	Предположительное количество
Дания	данные отсутствуют	от 1 000 до 10 000
Литва	2 570 (2001)	от 2 575 до 4 000
Грузия	1 744 (1989)	более 2 000
Кипр	данные отсутствуют	1 500
Эстония	542 (2000)	от 1 000 до 1 500
Люксембург	нет рома/странствующих	от 100 до 500
Армения	нет официальных данных	несколько сотен

## Приложение VI

### Мероприятия Контактного центра по вопросам рома и синти (2004-2007)

Год	Название	Соорганизатор (-ы)	Мероприятия, связанные с рома и синти
2007	Реализация политики в отношении рома, синти и странствующих лиц	Агентство по основным правам	СРВЧИ (Варшава, 26 сентября)
	Влияние политиков из числа рома на политические процессы	Проект по этническим отношениям, Национальный демократический институт	СРВЧИ (Варшава, 27 сентября)
	Европейская хартия прав рома – Руководство для стратегий ЕФРС, связанных с рома	Европейский форум по вопросам рома и странствующих групп населения	СРВЧИ (Варшава, 27 сентября)
	Рома и синти: обязательства в области выполнения		СЧИ (Варшава, 18 мая)
2006	Создание коалиций представителей рома в целях легализации неофициальных поселений рома и предотвращения насильственных выселений рома, синти и странствующих лиц	Варшавское бюро ООН-Хабитат; Совет Европы	СРВЧИ (Варшава, 2 октября)
	Выставка «Неустроенные территории – незащищенные люди: как нам легализовать поселения рома и разрешить замороженные конфликты?» (Unsettled Spaces – Vulnerable People; How Should We Legalize Roma Settlements and Overcome Frozen Conflicts?)	Университет урбанизма и архитектуры; Музей рома в г. Тарнув	СРВЧИ (Варшава, 2-6 октября)
	Выставка «Исторические и современные аспекты жизни рома в Польше» (Historical and contemporary aspects of life of Roma in Poland)	Музей рома в г. Тарнув	СРВЧИ (Варшава, 4-6 октября)
	Гендерный аспект проблемы рома и синти, в том числе вопрос о положении женщин-беженек из числа рома	Программа участия рома ИОО; Совместная инициатива женщин рома (ИОО); Центр Roma CRISS	СРВЧИ (Варшава, 4 октября)
	Перспективы и политика в отношении рома, ашкали и египтян в рамках политического статуса Косово	Косовский форум рома и ашкали	СРВЧИ (Варшава, 5 октября)
	Содействие сближению социальных партнеров с целью облегчения интеграции рома в рынок труда	Фонд образования рома	СРВЧИ (Варшава, 6 октября)
	Методика обзора и оценки выполнения Плана действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти относительно правительственных программ по рома и синти	Министерство внутренних дел и администрации Польши; Делегация Румынии в ОБСЕ	СРВЧИ (Варшава, 9 октября)
	Полиция и рома: на пути к безопасности в многонациональном обществе	Румынский институт исследования и предупреждения преступности	СРВЧИ (Варшава, 10 октября)
	Рекомендации ВКНМ об обеспечении правопорядка в многонациональных государствах		СРВЧИ (Варшава, 11 октября)
	Встреча неофициальной контактной группы представителей международных организаций по делам рома, синти и странствующих лиц		3 апреля
	Встреча за круглым столом на тему «Эффективное предупреждение торговли людьми: наращивание регионального и местного потенциала общин рома» (Making Prevention of Trafficking in Human Beings Effective: Building Regional and Local Capacity of Roma Communities)	Присутствие ОБСЕ в Албании	Тирана, 18-20 сентября
	Текущее положение и будущее косовских рома		ДСЧИ (Вена, 29-30 марта)
	Европейский парламент, слушание по косовским рома		Переговоры о международном статусе в отношении Косово (6 марта)

Год	Название	Соорганизатор (-ы)	Мероприятия, связанные с рома и синти
2005	Международная конференция по вопросам реализации и согласования национальной политики в отношении рома, синти и странствующих групп населения: руководящие принципы общей концепции	Совет Европы, Европейский союз, правительство Румынии	Бухарест, 4-5 мая
	Встреча неофициальной контактной группы представителей международных организаций по делам рома, синти и странствующих лиц		Брюссель, 19 апреля
	Особые проблемы рома в свете межгосударственных миграционных тенденций		СЧИ по вопросам миграции и интеграции (Варшава, 11 мая)
	Выполнение Плана действий в отношении рома и синти (социально-экономические аспекты): поощрение экономического развития на местном уровне		13-я встреча Экономического форума ОБСЕ (24 мая)
	Борьба с расизмом и дискриминацией в отношении рома и синти: (выполнение раздела III Плана действий ОБСЕ по рома и синти)	Европейское информационное бюро рома	7 июня
	Центр документации: косовские рома и рома в кризисных и посткризисных ситуациях		СРВЧИ (Варшава, 20 сентября)
	Косовские рома: меньшинство в Косово, беженцы и ВПА в регионе ОБСЕ	Международная контактная группа по делам народности рома	СРВЧИ (Варшава, 20 сентября)
	Участие рома и синти в электоральных процессах		СРВЧИ (Варшава, 19 сентября)
	Центр документации: участие рома и синти в электоральных процессах		СРВЧИ (Варшава, 18-19 сентября)
	Гендерный аспект проблемы рома и синти: многочисленные особенности как источник силы и причина дискриминации	Программа участия рома, Совместная инициатива женщин рома (ИОО), Международная группа по правам меньшинств	СРВЧИ (Варшава, 27 сентября)
	Чтобы средства соответствовали словам: равный доступ для рома к жилью, безопасности проживания и качественному образованию	Совет Европы (в качестве объединенного секретариата неофициальной контактной группы представителей международных организаций по делам рома, синти и странствующих лиц)	СРВЧИ (Варшава, 19-30 сентября)
	Преподавание темы «История рома в период Второй мировой войны»	СЕ	СРВЧИ (Варшава, 29 сентября)
	Центр документации: преподавание темы «История рома в период Второй мировой войны»	СЕ	СРВЧИ (Варшава, 28-29 сентября)
	Совещание контактных пунктов по делам рома при миссиях ОБСЕ		СРВЧИ (Варшава, 29 сентября)
	Конференция по вопросам выполнения обязательств в отношении рома, синти и странствующих лиц	СЕ, ЕМЦРК, Польша, Словения	Варшава, 20-21 октября
	Встреча неофициальной контактной группы представителей международных организаций по делам рома, синти и странствующих лиц		Брюссель, 9 ноября
Региональная конференция «Рома и запись актов гражданского состояния в Юго-Восточной Европе»	Министерство прав человека и меньшинств Сербии и Черногории	28 ноября	

Год	Название	Соорганизатор (-ы)	Мероприятия, связанные с рома и синти
2004	Улучшение доступа к образованию для рома и синти; работа в направлении десеграции школ и обеспечения качественного образования для детей и молодежи	СЕ, Европейский центр по правам цыган	Встреча Совета министров ОБСЕ (София, 7 декабря)
	Положение внутренне перемещенных лиц из числа рома в свете выполнения раздела VII Плана действий ОБСЕ		ДСЧИ «Внутренне перемещенные лица» (Вена, 4-5 ноября)
	Поддержка предпринимательства и возможностей экономического развития в среде рома и синти		12-я встреча Экономического форума ОБСЕ (Прага, 31 мая - 4 июня)
	Встреча неофициальной контактной группы представителей международных организаций по делам рома, синти и странствующих лиц		Брюссель
	Неофициальное обсуждение проекта БДИПЧ-ЕК «Рома, используйте свои бюллетени разумно!» с участниками СРВЧИ из числа рома		СРВЧИ (Варшава, 4-15 октября)
	Укрепление сотрудничества между центральными правительственными органами, местными органами самоуправления и НПО в целях улучшения положения рома в Польше	Консультативное бюро, совместный проект Министерства внутренних дел и администрации Польши и посольства Соединенного Королевства	СРВЧИ (Варшава, 4-15 октября)
	Рома и право на равные жилищные условия в Европе	Европейский центр по правам цыган	СРВЧИ (Варшава, 4-15 октября)
	Улучшение отношений между рома и полицией в рамках Плана действий ОБСЕ	Европейский диалог	СРВЧИ (Варшава, 4-15 октября)
	СМИ и борьба с дискриминацией рома и синти: средства массовой информации как инструмент борьбы с «цыганоненавистничеством»		Брюссель, 13 сентября

## Приложение VII

### Ответы государств-участников ОБСЕ на анкету БДИПЧ (2006)

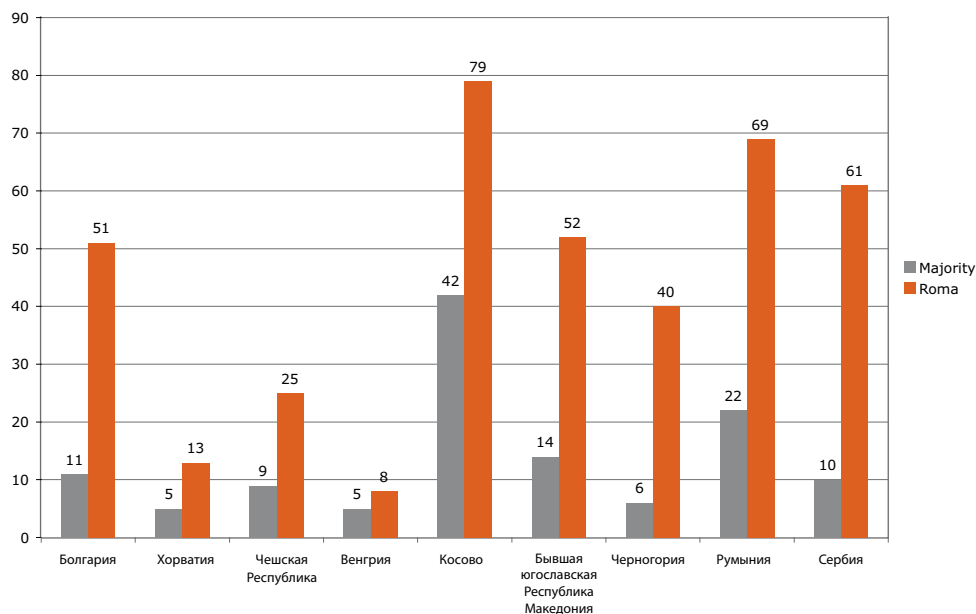
Государство	Национальный план действий/ законодательство, касающееся рома	Специализированные органы по наблюдению за выполнением национального плана действий	Государственные средства, выделенные на выполнение плана действий/ законодательства в отношении рома и синти
Бельгия	•	•	51 058 евро ежегодно для Посреднического центра для странствующих лиц (Centre de Mediation des Gens du Voyage) + 84 087 евро (2004 г.) для Фонда содействия иммиграционной политике Impuls
Болгария	•	•	- 2 989 334 болгарских левов (1 532 990 евро) для Рамочной программы по содействию равной интеграции рома в болгарское общество; - 9 703 000 болгарских левов (4 975 900 евро) для Национальной программы по улучшению условий жизни рома
Хорватия	•	•	12 000 000 кун (1 613 180 евро) в 2006 г.
Чешская Республика	•	•	3 960 000 евро
Дания	•	•	
Финляндия	•	•	из различных статей бюджета (невозможно подсчитать точную сумму)
Франция	•	•	из различных статей бюджета (невозможно подсчитать точную сумму)
Германия	•	•	из различных статей бюджета (невозможно подсчитать точную сумму)
Греция	•	•	339,747 млн. евро (2002-2006)
Венгрия	•	•	172,5 млн. форинтов (638 000 евро)
Италия			
Латвия		•	
Литва	•		
Черногория	•		
Нидерланды		•	
Норвегия		•	
Польша	•		1,5 млн. евро в год
Португалия			из различных статей бюджета (невозможно вычислить точную сумму)
Румыния	•	•	
Сербия	•	•	
Словакия	•	•	из различных статей бюджета (невозможно подсчитать точную сумму)
Словения	•	•	3 245 284 евро в 2006 г.
Испания	•	•	6 487 261 евро в 2005 г.
Соединенное Королевство	•	•	56 млн. фунтов стерлингов (83 млн. евро) в 2006-2008 гг. выделено на поселения цыган и странствующих лиц

Примечание: Канада, Исландия, Лихтенштейн и Швеция ответили на анкету, но предоставленные данные не относились к категориям, отображенным в данной таблице. Если в таблице оставлено незаполненное поле, это означает, что по данному вопросу не было предоставлено соответствующих данных.

## Приложение VIII

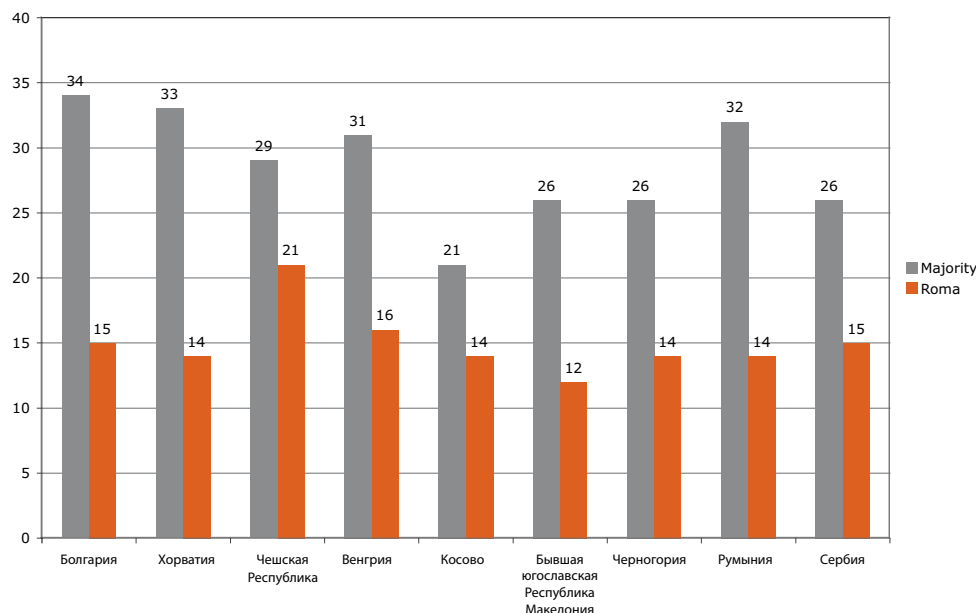
### Справка ПРООН о положении рома (2005)

#### Share of the population below the internationally recognized poverty line



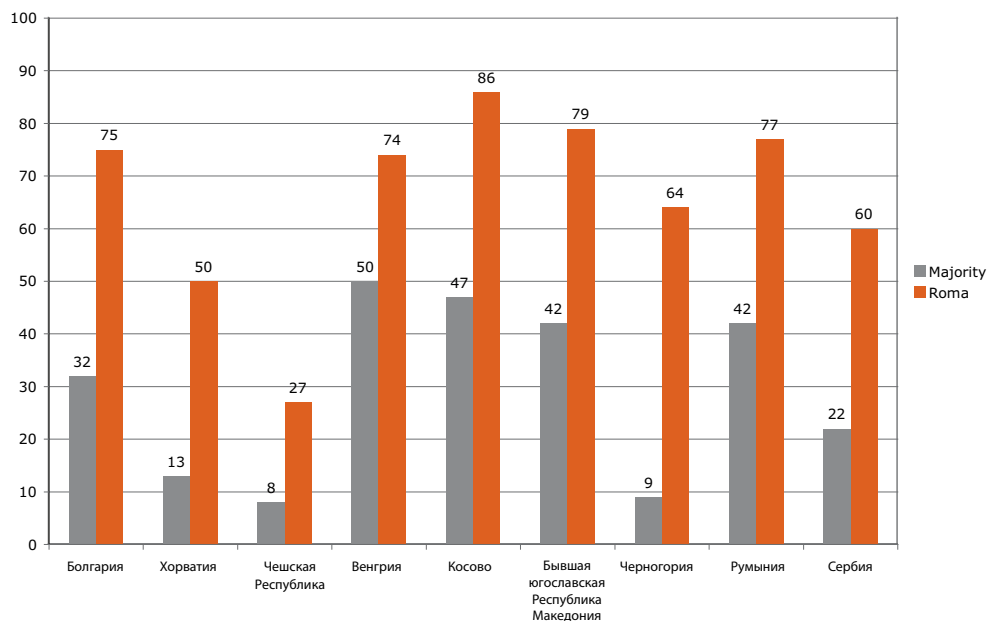
По результатам опросов, в Болгарии и Сербии в пять раз больше рома, чем представителей большинства местного населения, живут за чертой бедности; в бывшей югославской Республике Македонии и в Румынии это соотношение составляет 3:1.

#### Площадь на одного члена домашнего хозяйства (кв. м)



Общая жилая площадь в домашних хозяйствах рома в расчете на одного члена домашнего хозяйства во всех странах, кроме Чешской Республики, вдвое меньше жилой площади, приходящейся на одного члена домашнего хозяйства среди опрошенного большинства населения.

### Доля домашних хозяйств, которые не имеют средств на покупку выдаваемых по рецепту лекарств



Неожиданные результаты выявлены в Венгрии, где лекарства в почти равной степени недоступны как для рома, так и для большинства населения. Семь из десяти рома не в состоянии оплатить выдаваемые по рецепту лекарства, в то время как 5 из 10 представителей большинства населения тоже не могут себе этого позволить.