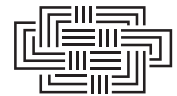


# policy paper

minority  
rights  
group  
europe



MINORITIES NETWORK  
EASTERN PARTNERSHIP

## Партнерство для всех: Оценка воздействия программы «Восточное партнерство» на меньшинства и коренные народы

Хейдрун Феррари (Heidrun Ferrari)



ЕЗИДСКИЕ ДЕТИ В АРМЕНИИ, ФОТО: MRG

# Содержание

<b>Сокращения</b>	<b>1</b>
<b>Рабочее резюме</b>	<b>2</b>
<b>Введение</b>	<b>8</b>
<b>1 Обзор программы «Восточное партнерство»</b>	<b>10</b>
1.1 Эволюция программы «Восточное партнерство»	10
1.2 Используемый в программе «Восточное партнерство» подход	11
1.2.1 Двустороннее измерение	11
1.2.2 Многостороннее измерение	12
<b>2 Меньшинства в странах Восточного партнерства</b>	<b>15</b>
2.1 Армения	15
2.2 Азербайджан	15
2.3 Беларусь	16
2.4 Грузия	17
2.5 Молдова	18
2.6 Украина	19
<b>3 Права меньшинств в политическом процессе Восточного партнерства</b>	<b>21</b>
3.1 Политический процесс	21
3.1.1 Что после Вильнюсского саммита?	21
3.1.2 Отношение меньшинств к ЕС	22
3.2 Постановка целей, начиная от Планов действий по ЕПДС и до Дорожной карты Вильнюсского саммита 2013 г.	23
3.2.1 Планы действий	23
3.2.2 Планы действий по либерализации визового режима	24
3.2.3 Дорожная карта Саммита 2013 г.	24
3.3 Контроль Евросоюзом прогресса в вопросе меньшинств до Вильнюсского саммита 2013 г.	24
3.3.1 Национальные отчеты о выполнении	24
3.3.2 Отчеты о выполнении Планов действий по либерализации визового режима (ПДЛВР)	25
3.4 Недостатки и ограничения мониторинга Евросоюзом прав меньшинств	26
3.4.1 Права меньшинств в образовательном секторе	27
3.4.2 Участие меньшинств в общественной жизни	28
3.4.3 Учет интересов конкретных меньшинств	28
<b>4 Участие меньшинств в программе «Восточное партнерство»</b>	<b>30</b>
4.1 Участие меньшинств в ФГО и Национальных платформах	31
4.2 Проблемы участия меньшинств в ФГО и Национальных платформах	31
<b>5 Включение меньшинств в финансовые инструменты ЕС, доступные для стран Восточного партнерства</b>	<b>34</b>
5.1 Финансовая поддержка стран Восточного партнерства	34
5.2 Привлечение меньшинств в секторальные программы ЕИСП	35
5.3 Включение меньшинств в грантовые программы – Фонд поддержки гражданского общества	36
5.4 Включение меньшинств в грантовые программы – Европейский инструмент содействия демократии и правам человека	37
<b>6 Статистика и определение показателей по правам меньшинств</b>	<b>40</b>
6.1 Необходимость статистических данных по меньшинствам	40
6.2 Трудности сбора подробных данных	41
6.3 Правозащитные подходы и учет меньшинств при планировании программ	41
6.4 Специальные показатели по меньшинствам для программ	42
<b>Заключения</b>	<b>44</b>
<b>Рекомендации</b>	<b>45</b>
<b>Примечания</b>	<b>45</b>

# Сокращения

<b>СА</b>	Соглашение об ассоциации	<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>КЛРД</b>	Комитет по ликвидации расовой дискриминации	<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>КЭКСП</b>	Комитет по экономическим, социальным и культурным правам	<b>СПС</b>	Соглашение о партнерстве и сотрудничестве
<b>КИР</b>	Комплексное институциональное развитие	<b>ППРР</b>	Пилотные программы регионального развития
<b>СЕ</b>	Совет Европы	<b>ДСР</b>	Договор о секторальных реформах
<b>CORLEAP</b>	Конференции региональных и местных органов власти стран Восточного партнерства	<b>ДГС</b>	Договор о государственном строительстве
<b>ФПГО</b>	Фонд поддержки гражданского общества	<b>ТПСНГ</b>	Техническая помощь Содружеству Независимых Государств
<b>ФГО</b>	Форум гражданского общества	<b>СССР</b>	Союз Советских Социалистических Республик, Советский Союз
<b>ОГО</b>	Организация гражданского общества	<b>ПРООН</b>	Программа развития Организации Объединенных Наций
<b>ДССС</b>	Документ о стратегии содействия стране	<b>ЮНЕСКО</b>	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
<b>ППОС</b>	Программа поддержки отдельной страны	<b>ПДЛВР</b>	План действий по либерализации визового режима
<b>Соглашение о УВЗСТ</b>	Соглашение об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли	<b>MRG</b>	Группа по правам меньшинств
<b>ВП</b>	Восточное партнерство	<b>ЕАР</b>	Европейское агентство по реконструкции
<b>ЕаPIC</b>	Программа «Интеграция и сотрудничество со странами Восточного партнерства»	<b>НП</b>	Национальная платформа
<b>ЕаPMN</b>	Сеть меньшинств Восточного партнерства	<b>ВТО</b>	Всемирная торговая организация
<b>ЕЦВМ</b>	Европейский центр по вопросам меньшинств	<b>МСП</b>	Малые и средние предприятия
<b>ЕКРН</b>	Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью	<b>ПГРБ</b>	Предотвращение, готовность и реагирование на стихийные и антропогенные бедствия
<b>ЕИДПЧ</b>	Европейский инструмент содействия демократии и правам человека	<b>АМР США</b>	Агентство США по международному развитию
<b>ЕПДС</b>	Европейская политика добрососедства	<b>КЛДЖ</b>	Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин
<b>ЕИСП</b>	Европейский инструмент соседства и партнерства	<b>УВКПЧ</b>	Управление Верховного комиссара по правам человека
<b>ЕС</b>	Европейский союз, Евросоюз	<b>NSA LA</b>	Программа «Объединения граждан и органы местного самоуправления: сотрудничество на благо развития»
<b>EURONEST</b>	Парламентская ассамблея программы ЕС «Восточное партнерство»	<b>КК</b>	Консультативный комитет
<b>РКЗНМ</b>	Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств	<b>БДИПЧ</b>	Бюро по демократическим институтам и правам человека
<b>РДН</b>	Ранее депортированные народы	<b>HRBAP</b>	Правозащитный подход к составлению программ
<b>GGDC</b>	Договор о мерах эффективного управления и развития	<b>ЕСПР</b>	Европейская сеть против расизма
<b>ЛПВС</b>	Лица, перемещенные внутри страны	<b>ЭКОСОС</b>	Экономический и социальный совет ООН
<b>ІРА</b>	Инструмент подготовки к вступлению в ЕС	<b>ПРИК</b>	Программа развития и интеграции Крыма
<b>ЛГБТ</b>	Лесбиянки, геи, бисексуалы и трансгендеры	<b>ANI</b>	Проект «Содействие национальной интеграции»
<b>MEDA</b>	Программа MEDA (фр. Measures d'accompagnement)	<b>ЕИС</b>	Европейский инструмент соседства
<b>НПО</b>	Неправительственная организация	<b>ЦЕПИ</b>	Центр европейских политических исследований
<b>НИП</b>	Национальная индикативная программа		

# Рабочее резюме

## Восточное партнерство

В 2009 году ЕС запустил программу «Восточное партнерство» (ВП), охватывающую Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Молдову и Украину. В соответствующей Декларации Совета о целях данной программы заявлено о приверженности «принципам международного права и таким основополагающим ценностям, как демократия, верховенство закона, уважение прав человека и основных свобод, рыночная экономика, устойчивое развитие и эффективное управление».<sup>1</sup> Программа Восточного партнерства работает в двух измерениях. В двустороннем измерении поставлены три долгосрочные цели: заключение Соглашений об ассоциации (СА) между ЕС и странами-партнерами (за исключением Беларуси), Соглашений об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (УВЗСТ) и либерализация визового режима. Кроме того, в рамках ВП внедрены следующие финансовые инициативы: Программа «Комплексное институциональное развитие» (КИР), направленная на укрепление возможностей тех институтов власти в странах-партнерах, которые играют ключевую роль в выполнении новых Соглашений об ассоциации с ЕС, Пилотные программы регионального развития (ППРР), Фонд поддержки гражданского общества («Фонд») в рамках Восточного партнерства и программа «Интеграция и сотрудничество со странами Восточного партнерства» (ЕaPIC), представляющая собой финансовый инструмент, который работает по принципу «больше за большее».

Многостороннее измерение ВП состоит из инициатив на трех разных уровнях. На политическом уровне был организован обмен мнениями посредством проводимых каждые два года Саммитов глав государств и ежегодных встреч министров иностранных дел. Введение на техническом уровне тематических платформ направлено на развитие сотрудничества по конкретным направлениям. Так называемые «ключевые инициативы» служат для осуществления многосторонних проектов. На уровне общественного участия были внедрены платформы взаимодействия в виде Парламентской ассамблеи программы ЕС «Восточное партнерство» (EURONEST) и Конференции региональных и местных органов власти стран Восточного парт-

нерства (CORLEAP). Наконец, задача платформы «Форум гражданского общества» (ФГО) состоит в том, чтобы «развивать и предлагать механизмы организации работы Форума гражданского общества Восточного партнерства».<sup>2</sup>

## Права меньшинств в политическом процессе

В Декларации Пражского саммита 2009 г., положившей начало Восточному партнерству, нет прямого упоминания о правах меньшинств, но в более широком смысле декларируется приверженность таким основополагающим ценностям, как уважение прав человека, что было подтверждено на Саммите Восточного партнерства в Варшаве в 2011 г.<sup>3</sup> Права человека и права меньшинств упоминаются в трех пакетах документов, намечающих пути ассоциации с ЕС: Планы действий, Планы действий по либерализации визового режима (ПДЛВР) и Национальные отчеты о выполнении Планов действий по Украине, Молдове и Грузии. Планы действий касаются способов влияния на общие ценности путем политического диалога и политических реформ, а также мероприятий в отношении экономических реформ, торговли и согласования законодательства для обеспечения экономической интеграции. Все Планы действий содержат стандартный набор рекомендации по обеспечению или усилению мер по «соблюдению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам». За исключением Плана действий для Азербайджана, рекомендации сведены к ограниченному ряду шагов, намеченных для каждой страны в индивидуальном порядке. В ПДЛВР заданы два последовательных уровня критериев – основы политики и меры по осуществлению. Права граждан, включая защиту меньшинств, выделены отдельной статьей в четвертом блоке всех ПДЛВР. Наконец, во всех мероприятиях для Грузии, Молдовы и Украины имеется конкретная ссылка на обеспечение прав меньшинств.<sup>4</sup> Ход выполнения и все упущения в процессе воплощения целей Европейской политики добрососедства и ВП фиксируются в Национальных отчетах о выполнении для мониторинга Планов действий и в Отчетах о выполнении Планов действий по либерализации визового режима по Украине, Молдове и Грузии.<sup>5</sup>

На примере парафирования Соглашений об ассоциации с Грузией и Молдовой можно сделать выводы о том, что политические обязательства в отношении прав меньшинств не стали неотъемлемой частью пакетов по ассоциации в силу ряда причин. Среди них: не решаемые в странах ВП и регулярно поднимаемые в Отчетах о выполнении ключевые проблемы; недостаточный уровень данных и сведений о проблемах меньшинств в соответствующих секторах; расхождения в оценках ЕС с приводимыми в правительственных отчетах; непоследовательное упоминание проблем меньшинств, в частности, в Отчетах о выполнении; и первостепенное внимание, уделяемое вопросам борьбы с дискриминацией в тех же отчетах о выполнении ПДАВР. И, что важнее всего, у ЕС отсутствуют четкие показатели, целевые параметры и критерии для оценки прогресса.

Это сказывается, в частности, на оценке применения положений законодательства по меньшинствам. По четким критериям, таким как законопроекты и первые или вторые чтения, несложно установить прогресс на политическом уровне. Однако, фактическое применение законодательства не столь очевидно, так как обычно требует надлежащего участия множества заинтересованных лиц на различных административных уровнях. В этом случае соответствующий контроль возможен только после определения четких показателей и критериев. В Отчеты о выполнении и отчеты по ПДАВР также не попадает целый ряд сопутствующих вопросов, таких как важность поддержки институциональных структур для разработки принципов политики и стратегий в отношении прав меньшинств и их реализации. Более того, упоминание в отчетах о выполнении определенных групп меньшинств, например, крымских татар в Украине, не привело к улучшению условий их жизни и возможностей осуществления своих прав.

Права и проблемы меньшинств не стали в достаточной мере неотъемлемой частью политических обязательств на пути к ассоциации, особенно, в Отчетах о выполнении. Иногда вопросы, поднимаются весьма непоследовательно: затронутые в одном отчете, они не освещаются в следующем. В процессе либерализации визового режима выбран более систематический подход, но с акцентом на борьбу с дискриминацией и без надлежащего учета прав меньшинств. Наконец, отчеты по ПДАВР также указывают на проблемы контроля эффективного осуществления политик на практике. Например, в отчетах по ПДАВЗ проведение обучающих программ по борьбе с дискриминацией для сотрудников государственных административных и правоохранительных органов представлено скорее в индикативной форме. Однако, основным вопросом остается методика применения такой законодательной базы: например, путем установления общего количества случаев дискриминации, рассмотренных соответствующими органами, или части населения, обращающегося с жалобами на дискриминацию.

## Участие меньшинств в программе «Восточное партнерство»

В обзоре реализации Европейской политики добрососедства за 2011 г. констатируется, что «гражданское общество играет ключевую роль в отстаивании прав женщин, повышении социальной справедливости и уважении прав меньшинств (...)».<sup>6</sup> Членство в Форуме гражданского общества (ФГО) открыто для всех организаций гражданского общества (ОГО) в странах ВП. Однако, вовлечение организаций меньшинств в ФГО и Национальные платформы является недостаточным. В Национальных платформах Азербайджана и Украины отсутствуют участники из числа ОГО меньшинств, в Молдавской национальной платформе меньшинства представлены одной ОГО меньшинств, в Армянской и Белорусской национальных платформах по две ОГО меньшинств, а в Грузинской национальной платформе их четыре.

Участие представляющих меньшинства ОГО в Национальных платформах ограничено рядом факторов. При выборе участников Национальные платформы стремятся привлечь высококвалифицированных специалистов в тех областях, на которые направлена их деятельность, а это, большей частью, не касается прав и проблем меньшинств. Более того, преодоление языковых барьеров на пути участия меньшинств, похоже, является проблемой лишь для некоторых Национальных платформ в странах ВП. И, наконец, недостаточная осведомленность обеих сторон. ОГО меньшинств, подающие заявление на получение членства, порой не известны участникам Национальной платформы, что сказывается на рассмотрении заявления. В свою очередь, многие организации меньшинств не обладают достаточной или правильной информацией о роли Национальных платформ в целом. Проблемы с включением вопросов меньшинств существуют и в самом ФГО, в частности, поскольку повестки дня в значительной степени определяются темами ключевых инициатив Восточного партнерства. Кроме того, в ФГО убеждены, что сами ОГО меньшинств должны проявлять больше инициативы.

Уровень участия меньшинств и включение их проблем ставит под вопрос роль Национальных платформ и ФГО в обеспечении прав меньшинств. Вовлечение меньшинств требует инициативного подхода со стороны представляющих их ОГО. Это предполагает укрепление потенциала и создание таких площадок, как, например, специальная подгруппа ФГО для внесения содержательного вклада и обогащения программы Восточного партнерства тематикой меньшинств.

## Включение меньшинств в финансовые инструменты ЕС

С бюджетом в 2,8 млрд. евро, выделенным восточным странам в 2009-2013 гг., ЕИСП продолжает оставаться основным финансовым инструментом для стран ВП. Сюда входит еще 350 млн. евро на конкретные про-

граммы и инициативы, выделенные при запуске программы «Восточное партнерство». Более того, после оценки реализации Европейской политики добрососедства в 2011 г. было добавлено еще 150 млн. евро. Цикл планирования программ основан на Документах о стратегии содействия стране (ДССС), документах Национальных индикативных программ (НИП), Годовых программах действий и Информационных карточках проектов. В целом, только в двух ДССС упоминаются права и положение меньшинств. В большинстве документов НИП также не указано конкретных целей, результатов или показателей по правам меньшинств. Единственным исключением являются НИП на 2011-2013 гг. по Молдове и два НИП по Грузии.

Установить объем средств, выделенный на связанные с меньшинствами направления в странах ВП, очень сложно, поскольку фонд ЕИСП, а также дополнительные средства ВП используются, главным образом, для поддержки общего бюджета и определенных секторов. Годовые программы действий и Информационные карточки проектов с наибольшим финансированием разрабатываются для поддержки определенных секторов и редко касаются проблем меньшинств. Из анализа документов по планированию программ ЕИСП становится очевидным отсутствие систематического учета прав и проблем меньшинств в циклах планирования и реализации секторальных программ, несмотря на его высокую значимость, особенно для таких секторов, как здравоохранение, образование, трудоустройство, экономическое развитие и государственное управление.

Что же касается доступных для ОГО схем субсидирования, ни в одной из Информационных карточек проектов Фонда поддержки гражданского общества нет ни малейшего намека на меньшинства в постановке целей, описании ожидаемых результатов или предлагаемых видов деятельности. В документах, определяющих стратегию применения Европейского инструмента содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ) во всех странах и регионах, в том числе странах ВП, в основу Программы поддержки отдельной страны (ППОС) положены пять конкретных направлений деятельности, каждое из которых относится к меньшинствам.<sup>7</sup> Соответственно, во всех Годовых программах действий в качестве примеров областей деятельности приводятся, среди прочего, права меньшинств.<sup>8</sup> В значительной степени это отражено в статистике децентрализованных конкурсов проектных предложений по странам ВП. Из всех 20 конкурсов в период между 2009 и 2013 годами 14 относятся к целям и (или) приоритетам меньшинств. Однако из 122 проектов, утвержденных в период между 2009 и 2013 гг., лишь 14 осуществлялись организациями национальных меньшинств и (или) были ориентированы на меньшинства, а это менее 12 %. Более того, в Армении, Азербайджане, Беларуси и Молдове не утверждено никаких затрагивающих меньшинства проектов, хотя в каждой из этих стран проведен по меньшей мере один конкурс предложений по

меньшинствам; а в ППОС Молдовы их было даже три.<sup>9</sup>

Организации меньшинств, особенно, небольшие, сталкиваются с трудностями, в поисках доступа к финансированию через ЕИДПЧ. У них нет возможностей и опыта определенного уровня финансирования, а также ранее реализованных проектов, как того требуют правила и условия отбора, установленные для ЕИДПЧ. Иногда одним из требований конкурса является подача документов на английском языке, что требует языковых навыков, имеющих лишь у небольшого числа ОГО, более укомплектованных персоналом. Из-за указанных сдерживающих факторов организации меньшинств имеют лишь ограниченный доступ к средствам, выделяемым ЕС для целевого субсидирования поддержки гражданского общества. Из 14 опрошенных организаций лишь три когда-либо получали грант ЕС, причем одна была партнером по проекту стороны, победившей в конкурсе, на котором сама потерпела неудачу. Еще три организации неоднократно подавали заявки по различным направлениям финансирования ЕС, но безуспешно; а оставшиеся восемь никогда не обращались за финансированием в ЕС. Примечательно то, что большинство опрошенных организаций получали финансирование по иным международным каналам.

## Статистика и определение показателей по правам меньшинств

Статистические данные и информацию о положении меньшинств получить трудно, так как ее часто просто не существует. Договорные органы по правам человека, в том числе Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) и КЭСКОП, неоднократно обращались к странам ВП с просьбой указывать в отчетах, направляемых в комитеты, информацию о населении, образовании и трудоустройстве в этническом разрезе. Сбор подробных данных<sup>10</sup> продолжает вызывать затруднение по целому ряду причин: (а) определение принадлежности; (б) опасения правительств; (в) самоидентификация меньшинств; и (г) правовая база.<sup>11</sup> Наконец, сбор подробных данных по меньшинствам затруднен в силу недостаточных возможностей правительственного и административного аппарата.<sup>12</sup> В частности, отсутствие согласованности при сборе статистических данных разными административными структурами в единую базу данных затрудняет обработку и применение таких данных в рамках программ. Во время как большинство международных органов, в том числе и ЕС, через разработку программных инструментов и пособий активно продвигают концепцию гендерного равенства, выведение на передний план вопросов соблюдения прав меньшинств так и не подкреплено практическими рекомендациями. Европейский центр по вопросам меньшинств (ЕЦВМ) в 2006 г. разработал для Европейского агентства по реконструкции (ЕАР) и его филиалов в Юго-Восточной Европе специальное руководство по вовлечению меньшинств в основные потоки помощи ЕС –

«Как сделать вопросы меньшинств одним из основных направлений деятельности». В 2011 г. ЕЦВМ адаптировал руководство для Южного Кавказа. Данное руководство распространили среди государственных органов и организаций меньшинств.<sup>13</sup> Кроме того, правительства редко консультируются с организациями меньшинств по вопросам сбора подробных данных. Как отмечалось в докладе Консультативного комитета РКЗНМ, при подготовке к национальной переписи населения в Армении «с национальными меньшинствами не консультировались ни о формулировке вопросов, ни о выборе методики анкетирования».<sup>14</sup> Таким образом, достаточно сложно устранить недостаток подробных данных по меньшинствам, необходимых для формирования программных целей. Это потребует долгосрочных усилий как со стороны правительств стран ВП, так и со стороны ЕС. Для этого важно наращивать усилия по укреплению национальных статистических управлений в странах ВП и принимать все меры для того, чтобы в сборе и обработке административных данных постоянно участвовали организации меньшинств.

## Заключения

Защита и права меньшинств недостаточно отражены в процессах Восточного партнерства и пакетах по ассоциации. Акцент был сделан скорее на борьбе с дискриминацией, чем на правах меньшинств. Как результат – огромное расхождение между законодательством по правам меньшинств (где таковое имеется) и его практическим осуществлением из-за отсутствия политической воли. Мониторинг по правам меньшинств со стороны ЕС был слабым: в частности, Отчеты о выполнении не основывались на четких критериях. Это затрудняет эффективный контроль над реализацией политик. Что касается финансовых инструментов, включая программы ЕИСП и ВП, то на данном уровне не наблюдается систематического учета вопросов и проблем меньшинств в циклах планирования и реализации секторальных программ. Характерные для меньшинств показатели и критерии редко попадают в программные документы. В контексте ВП также остается неясным, как на практике реализуется введенный в 2011 году принцип «больше за большее». Наконец, организации меньшинств сталкиваются с трудностями при оценке программ целевого финансирования, таких как Фонд поддержки гражданского общества и ЕИДПЧ, из-за отсутствия информации, опыта и способностей освоения крупных сумм финансирования.

Основав Форум гражданского общества и Национальные платформы, ЕС сделал значительные шаги по вовлечению гражданского общества в процесс реализации программы «Восточное партнерство». Однако меньшинства слабо представлены в Форуме или Национальных платформах. Перед обеими структурами встает дилемма: сосредоточиться исключительно на приоритетах ВП и во-

просах ассоциации или расширять круг решаемых вопросов для отражения разнообразия стран ВП. После Вильнюсского саммита ЕС, получив правовые основания для применения принципа кондициональности<sup>15</sup> в отношении Молдовы и Грузии, обязался продолжить поддержку и сотрудничество с другими странами ВП, оставив при этом открытыми двери для ассоциации Украины. Остается лишь гадать, будут ли права меньшинств играть более самостоятельную роль в развитии более тесных связей с ЕС и реализации реформ в ближайшие годы.

## Рекомендации

### Для ЕС

#### На политическом уровне

- Прикладывать больше усилий, чтобы права меньшинств и коренных народов приобрели большее значение в политической ассоциации и чтобы деятельность в этом направлении стала более заметной в будущие председательства. В Отчеты о выполнении следует включать детальную оценку ключевых вопросов по правам и положению меньшинств и коренных народов и постоянно отслеживать эти вопросы в каждом годовом отчете. Аналогичные меры следует применять в сопутствующих документах, таких как отчеты по ПДАВР и Планы действий, чтобы обеспечить включение и систематический контроль проблем меньшинств.
- Уделять большее внимание эффективному применению законодательства по защите лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и коренному населению.
- Предпринимать более серьезные усилия по противодействию дискриминации по таким направлениям, как законодательство и институциональные структуры, для решения проблем меньшинств и коренных народов.

#### По финансовой помощи

- Разработать ряд основных секторальных реформ с финансовой помощью ЕС, включив в программные документы стандартизированные показатели по меньшинствам и коренным народам.
- Связать выделение финансовой помощи ЕС с четко определенными целевыми показателями и критериями в отношении меньшинств.
- Установить, какие исходные данные о положении меньшинств и коренных народов необходимо собирать, организовать опросы для получения соответствующих первичных данных и удовлетворения критериев, обязательных для бюджетной поддержки в определенном секторе. Небольшую часть бюджетной поддержки следует выделить на опросы в различных секторах.
- Настоять на сборе подробных данных национальными статистическими управлениями и компетентными ми-

нистерствами по основным секторам реформ, получающим финансовую поддержку ЕС.

#### *По интеграции и укреплению организаций меньшинств*

- Сделать доступными дополнительные средства, выделяемые на укрепление организаций меньшинств, для расширения возможностей участия в соответствующих процессах, включая Форум гражданского общества и Национальные платформы.
- Обеспечить для ОГО меньшинств и коренных народов с ограниченными возможностями освоения средств доступ к финансированию в виде небольших дотаций и программ долевого субсидий, а также участие в секторальных проектах с более широким кругом участников в качестве основных партнеров.
- Использовать и развивать знания и опыт организаций меньшинств и коренных народов при мониторинге реализации реформ в странах ВП.

#### **Для государств-членов ЕС**

- Обеспечить постоянный учет прав меньшинств в двусторонних отношениях со странами ВП.
- Повысить значение прав и проблем меньшинств в инициативах по развитию двустороннего сотрудничества.

#### **Для стран ВП**

- Учитывать интересы меньшинств и коренных народов на всех этапах планирования и реализации проектов, их затрагивающих.
- Проводить оценку положения меньшинств и коренных народов с полным и активным участием меньшинств на стадии планирования всех программ, обеспечив включение их проблем в соответствующие программные документы.
- Расширять возможности меньшинств и коренных народов по эффективному контролю государственных и местных бюджетов и использованию финансовой помощи ЕС.
- Обеспечить расширение возможностей национальных статистических управлений и соответствующих министерств по систематическому сбору подробных данных по меньшинствам и коренным народам во всех ключевых секторах.
- Обеспечить внедрение институциональных механизмов для облегчения эффективного взаимодействия с соответствующими правительственными структурами и учета информации о меньшинствах и коренных народах при разработке тактик и стратегий, оказывающих на них влияние, например, путем создания консультативной группы или совета меньшинств.
- Принимать упреждающие меры для обеспечения участия групп меньшинств и коренных народов в административном и государственном аппарате.
- Принимать конструктивные меры по обеспечению участия меньшинств и коренных народов в процессах реформирования соответствующих направлений, в

частности, но не исключительно, верховенства закона, образования и экономического развития. Следует также поощрять экономическое развитие регионов, населенных меньшинствами и коренными народами.

- Обеспечить качественное преподавание государственного языка, а также преподавание и развитие языков национальных меньшинств и коренных народов.

#### **Для Форума гражданского общества и Национальных платформ ВП**

- Расширять охват и больше отражать разнообразие стран ВП, привлекая к участию в Форуме и Платформах больше организаций меньшинств и коренных народов.

#### **Для Форума**

- Создать рабочую подгруппу по вопросам меньшинств и коренных народов с четко определенным кругом полномочий, наметив режим взаимодействия с другими рабочими группами и соответствующими подгруппами, чтобы она не стала очередной фикцией.
- Обеспечить отражение вопросов, связанных с правами и проблемами меньшинств, в основных целях Форума, а также их применение при мониторинге программы ВП.
- Применять упреждающие меры для поддержки и участия представителей меньшинств.

#### **Для Национальных платформ**

- Применять упреждающий подход к организациям меньшинств, в частности, небольшим организациям и организациям из отдаленных районов.
- Организовывать информирование организаций и общин меньшинств.
- Лоббировать финансирование для расширения возможностей участия организаций меньшинств в работе НП и повышения осведомленности о планах ЕС.

#### **Для Организаций меньшинств**

- Стремиться к более активному взаимодействию с Национальными платформами ВП для распространения взглядов меньшинств по вопросам, касающимся защиты и положения меньшинств и коренных народов в странах ВП.
- Активнее отстаивать интересы меньшинств на национальном и региональном уровнях.

#### **Для международной общественности и консультативных фирм-подрядчиков ЕС**

- Использовать знания, профессиональные навыки и тесные связи с общинами меньшинств при обращении за субсидиями и подрядами к ЕС, чтобы эффективнее решать проблемы меньшинств при реализации проектов и оказании услуг подряда в соответствующих секторах.



- Оказывать надлежащую поддержку организациям меньшинств, особенно, небольшим и из удаленных районов, чтобы обеспечить отражение в финансируемых ЕС проектах этнического разнообразия стран ВП.
- Развивать навыки отстаивания организациями меньшинств своих интересов, чтобы они могли самостоятельно обеспечить свою защиту, особенно, в государственных структурах на национальном уровне.

# Введение

Программа «Восточное партнерство» (ВП), охватывающая Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Молдову и Украину, была запущена в 2009 г., чтобы позволить этим государствам постсоветского пространства подойти к ассоциации через процессы политических реформ и экономического сотрудничества, включая свободную торговлю и либерализации визового режима. Программа основана на приверженности общим европейским ценностям, таким как защита прав человека, в том числе меньшинств. За последние 20 лет после распада Советского Союза процесс национального строительства и обретение независимости сопровождался развитием националистических идей, основанных на концепции национального государства. Причем в этом процессе преобладали группы, не воспринимавшие меньшинства в качестве равноправных граждан. Граждане некогда неделимой страны вдруг раскололись на «своих» и «чужих». Последним часто не гарантировались основные права и гражданство. И многие стали вынужденными мигрантами и беженцами, выезжая в соседние страны из-за угрозы насилия и вооруженного конфликта или жесткой дискриминации. В этом контексте ЕС признал ключевую роль, которую играет гражданское общество в построении плюралистических и демократических государств, основанных на правах человека и основных свободах. Однако критики подчеркивают отсутствие в программе «Восточное партнерство» надлежащего стимула для стремления к членству, соответственно провала кондиционального подхода. Как результат – недостаточный уровень реформ и ограниченное восприятие европейских ценностей.

Цель этого исследования – оценить воздействие Восточного партнерства на осуществление прав меньшинств. Исследование проведено по заказу Группы по правам меньшинств - Европа (MRG) в рамках финансируемого ЕС проекта «Сеть меньшинств Восточного партнерства». Оно является первым в серии работ по меньшинствам в странах Восточного партнерства. За ним последует руководство для меньшинств по адвокатированию в рамках ВП. В данной работе предполагается, что программа «Восточное партнерство» – это программа партнерства, основанного на общих ценностях и кондициональности, которую ЕС намеревается применять для ассоциации. Данное исследование основано на камеральных работах, а также опросе представителей 14 организа-

ций меньшинств и правозащитных организаций из всех стран ВП, сотрудников представительств ЕС в Грузии и Украине и координаторов Национальных платформ ВП и Форума гражданского общества. В камеральную часть входило изучение соответствующей официальной документации ЕС, включая политические документы и декларации по программе «Восточное партнерство», Европейскую политику добрососедства и Планы действий по либерализации визового режима, Годовые отчеты о выполнении и соответствующие программные документы, включая Документы о стратегии содействия стране, документацию Национальных индикативных программах и Информационные карточки Планов действий. Использовалась также вторичная литература, включая экспертные заключения и статьи.

Данный политический документ построен следующим образом:

- В разделе 1 описано сотрудничество ЕС со странами Восточной Европы и Южного Кавказа, и раскрыта его политическая основа, двустороннее и многостороннее измерения, цели и программы Восточного партнерства, в частности, направленные на поддержку вовлечения и повышения роли гражданского общества.
- В разделе 2 приведен краткий обзор меньшинств в шести странах ВП.
- В разделе 3 предложен анализ включения прав меньшинств в процессы формирования политики ВП, в т.ч. учет интересов меньшинств при постановке целей в различных политических документах, таких как Планы действий по ЕПДС, Планы действий по либерализации визового режима и Дорожная карта Вильнюсского саммита 2013 года. Кроме того, на основании материалов отчетов о выполнении по конкретным странам предпринята попытка определить, насколько права и проблемы меньшинств учитываются при мониторинге прогресса в достижении политических целей ВП. В заключении раздела на конкретных примерах, раскрывающих взгляды организаций меньшинств, приведены соответствующие пробелы и ограничения.
- В разделе 4 приведена оценка участия меньшинств в финансовых инструментах ЕС, доступных для стран ВП. Раздел начинается с обзора объемов финансовой поддержки, предоставляемой странам ВП. Затем опре-

делено место проблем меньшинств в программах секторальных реформ, финансируемых посредством Европейского инструмента соседства и партнерства (ЕИСП) и путем прямой бюджетной поддержки. Кроме того, рассматривается участие ОГО меньшинств в программах целевого субсидирования, включая Фонд поддержки гражданского общества и Европейский инструмент содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ).

- В разделе 5 подчеркнута важность статистических данных и задания показателей по правам меньшинств, особенно, для планирования программ; также перечислены возникающие трудности.
- В разделе 6 изучено участие ОГО меньшинств в Форуме гражданского общества (ФГО) и Национальных

платформах, созданных в рамках программы «Восточное партнерство» в качестве специального механизма обеспечения участия гражданского общества в процессах ВП.

Исследование завершается заключениями и рекомендациями для всех заинтересованных сторон. Сюда входят рекомендации, для ЕС детализируя уровень политики ВП, по финансовой помощи, привлечению и укреплению организаций меньшинств. Другие рекомендации обращены к странам-членам ЕС, странам ВП, Форуму гражданского общества ВП и Национальным платформам, организациям меньшинств в странах ВП, а также международным ОГО и консультационным фирмам, работающим в странах ВП.

#### Профиль автора

**Хейдрун Феррари (Heidrun Ferrari)** является консультантом, специализирующимся в области наращивания потенциала, развития и оценки проектов. Она имеет обширный опыт работы с двусторонними и многосторонними донорами, включая ЕС. Она сфокусирована на социальной интеграции, правах человека и укреплении гражданского общества, в частности в отношении женщин/гендерного равенства и меньшинств.

Она оказывает поддержку многим организациям в странах Западных Балкан, Африки, Азии, Ближнего Востока и Центральной Азии. Хейдрун получила степень магистра в области социологии в университете Гейдельберга и в области государственного управления в немецком университете административных наук Шпейера.

# 1 Обзор программы «Восточное партнерство»

## 1.1 Эволюция программы «Восточное партнерство»

Взаимодействие с Евросоюзом, результатом которого стал запуск программы «Восточное партнерство», продолжается с конца восьмидесятых годов прошлого столетия – периода развала Советского Союза и строительства новых восточноевропейских национальных государств. В 1991 г. ЕС начала реализацию программы Технической помощи Содружеству Независимых Государств (ТПСНГ). До 2006 года по программе ТПСНГ двенадцати восточноевропейским и среднеазиатским странам, включая Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Казахстан, Киргизию, Молдову, Россию, Таджикистан, Украину и Узбекистан, предоставлялась техническая помощь на безвозмездной основе.<sup>16</sup> Целью ТПСНГ было оказание безвозмездного технического содействия в переходный период для построения демократии и укрепления рыночной экономики в целевых странах. За ТПСНГ в девяностые годы прошлого столетия последовало заключение 10-и Соглашений о партнерстве и сотрудничестве (СПС).<sup>17</sup> Эти СПС стали правовой базой для основания институтов двустороннего сотрудничества между ЕС и отдельными странами. В задачи СПС входило создание основы для политического диалога, поддержка демократических процессов и перехода к рыночной экономике. В СПС также были сформулированы принципы экономического сотрудничества с ЕС.

В марте 2003 года в коммюнике Комиссии была представлена новая концепция взаимоотношений с восточными и южными соседями ЕС.<sup>18</sup> В результате расширения ЕС в 2004 году его соседями стали Украина и Беларусь, что еще больше приблизило ЕС к политической нестабильности и экономической борьбе бывших советских государств.<sup>19</sup> Более того, возможность членства в ЕС стала реальнее. Таким образом, введение новой Политики добрососедства стало ответом ЕС на эти вызовы. В документе указано, что «любое решение о расширении ЕС чревато дебатами об окончательных географических пределах Союза», и поэтому «целью новой Политики добрососедства является создание концепции развития новых взаимоотношений, которые, в среднесрочной перспективе, не предполагали бы членства или какой-либо роли в институтах Союза».<sup>20</sup> Также подчеркнута, что новая Политика добрососедства следует принципам дифференциации и

зависимости от достижения согласованных рубежей реформ. Эти целевые показатели, фиксируемые в индивидуальных Планах действий, основаны на конкретных нуждах и ситуации в стране-партнере, а также целях стандартов ЕС (*acquis communautaire*).<sup>21</sup>

В 2004 г. была введена Европейская политика добрососедства (ЕПДС). Вначале, в 2005 г., были приняты Планы действий с Молдовой, Украиной, Израилем, Иорданией, Марокко, Палестинской автономией и Тунисом. Всего охвачено 16 стран, среди которых средиземноморские соседи: Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Палестина, Сирия и Тунис, – а также шесть восточных соседей: Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина. В 2007 г. с началом программы «Новые финансовые перспективы» заработал Европейский инструмент соседства и партнерства (ЕИСП), заменив ТПСНГ и программу MEPA (фр. *Measures d'accompagnement*).<sup>22</sup> Помощь в рамках ЕИСП направлена на решение задач расширения сотрудничества и экономической интеграции между Евросоюзом и странами-партнерами, а также содействия добросовестному государственному управлению и равноправному социальному и экономическому развитию в соответствии с Европейской политикой добрососедства.

Поэтому меры ЕИСП коснулись широкого ряда направлений, включая законодательную и регуляторную поддержку для поощрения деятельности на внутреннем рынке; укрепление национальных институтов; верховенство закона и добросовестное государственное управление; содействие устойчивому развитию и борьбе с бедностью. Меры также включали социальную интеграцию, обеспечение гендерного равенства и устранение дискриминации, утверждение прав человека и основных свобод, развитие гражданского общества.<sup>23</sup> С новыми Финансовыми планами на 2007-2013 годы был взят курс на повышение реальной заинтересованности стран-партнеров в прямой бюджетной и секторальной политической поддержке. В отношении Восточного соседства ЕС использовал, главным образом, индивидуальный подход к каждой стране, что находило отражение и в распределении средств ЕИСП. Из бюджета в 5,6 млрд. евро на 2007-2010 гг. приблизительно 73% было направлено на национальные программы.<sup>24</sup>

В 2008 г. на рассмотрение министров иностранных дел было представлено польско-шведское предложение о

Восточном партнерстве. После этого состоялся Пражский саммит 2009 года, на котором была запущена программа «Восточное партнерство» (ВП), охватывавшая шесть восточных стран: Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Молдову и Украину. В соответствующей Декларации Совета заявлено о приверженности «принципам международного права и таким основополагающим ценностям, как демократия, верховенство закона, уважение прав человека и основных свобод, рыночная экономика, устойчивое развитие и добросовестное государственное управление». И хотя программа ВП «должна руководствоваться принципами дифференциации и кондициональности», главная ее задача состоит не в том, чтобы подвести к членству, но в ускорении политической ассоциации и дальнейшей экономической интеграции.<sup>25</sup>

В 2011 г. был введен принцип «больше за большее» в Обзоре реализации Европейской политики добрососедства (ЕПДС): Новый ответ на изменение соседских отношений.<sup>26</sup> В обзоре указано, что страны-партнеры ВП, прилагающие больше усилий по реформированию, получают больше выгод от взаимоотношений с ЕС. Принцип послужит для более тесной политической ассоциации и экономической интеграции во внутренний рынок ЕС, а также увеличения помощи ЕС.

Тщательный анализ эволюции программы «Восточное партнерство» от момента принятия Европейской политики добрососедства привел к ряду интересных заключений. По мнению некоторых, программа «Восточное партнерство» была запущена, чтобы дать новый толчок взаимоотношениям ЕС с восточными соседями, вследствие определенных слабостей ЕПДС, в том числе использования принципа кондициональности, подхода, предназначенного для подвода к членству в ЕС, но без предоставления такой перспективы заинтересованным государствам, в частности, Молдове и Украине.<sup>27</sup> Кроме того, было указано, что программа ВП не является самостоятельной и отдельной от ЕПДС, но лишь дополняет последнюю, вводя новые наборы инструментов и подходов и еще больше все усложняя.<sup>28</sup>

## 1.2 Используемый в программе «Восточное партнерство» подход

Программа «Восточное партнерство» работает в двух измерениях: двустороннем и многостороннем.

### 1.2.1 Двустороннее измерение

В двустороннем измерении преследуются три долгосрочные цели:

- Заключение *Соглашений об ассоциации (СА)* между странами-партнерами и ЕС, которые заменят СПС, подписанные со странами-партнерами (за исключением Беларуси) в середине девяностых. Сотрудничество затронет четыре основных направления: (1) политический диалог, внешняя политика и безопасность; (2)

справедливость, свобода и безопасность; (3) экономическое и секторальное сотрудничество, в частности, в области энергетики, транспортной инфраструктуры и охраны окружающей среды; (4) развитие углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли по соглашению, что является самостоятельной целью.

- *Соглашение об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (УВЗСТ)*: направлено не только на либерализацию торговли путем снятия таможенных барьеров, но и на гармонизацию торгового законодательства стран-партнеров со стандартами ЕС и нормативной базой Сообщества (*acquis communautaire*).<sup>29</sup>
- *Либерализация визового режима*: шаги к полному отказу от виз для стран-партнеров – это соглашения об упрощении визового режима и реадмиссии<sup>30</sup> и последующий «визовый диалог» для определения условий, которые должны быть выполнены для отмены требования о наличии шенгенской визы. Однако ввиду сопротивления со стороны многих государств-членов, опасаящихся незаконной иммиграции с востока, ЕС до сих пор действовал в этом направлении осторожно. Условием перехода на безвизовый режим является прогресс, достигнутый странами по таким направлениям, как укрепление верховенства закона, борьба с организованной преступностью, коррупцией и незаконной миграцией, а также совершенствование административных мер пограничного контроля и повышение защищенности документов. Все же, к сожалению, четкого действия принципа кондициональности не наблюдается: удовлетворение всех условий не ведет автоматически к отмене виз для граждан этих стран. ЕС перестраховался, введя оговорку «учитывая общее состояние отношений» между ЕС и государством-бенефициарием при принятии решения об обязательности краткосрочных виз для граждан Молдовы и Украины.

Для облегчения достижения этих задач в программу «Восточное партнерство» ввели ряд новых финансовых инициатив:

- Программа «*Комплексное институциональное развитие*» (КИР): направлена на укрепление возможностей тех институтов власти в странах-партнерах, которые играют ключевую роль в выполнении новых Соглашений об ассоциации с ЕС. Выбор этих ведущих институтов основан на взаимно-согласованных направлениях реформ и проблемах. Каждая страна-партнер назначает одно учреждение в качестве координатора КИР. Все механизмы были согласованы в двустороннем порядке в так называемых рамочных документах по КИР в период между октябрём 2010 г. и январём 2011 г. С 2011 г. в каждой Годовой программе действий есть часть, посвященная КИР.
- *Пилотные программы регионального развития (ППРР)*: призваны способствовать двустороннему сотрудничеству и диалогу в области *регионального разви-*

тия с целью содействия сплоченности и снижению социально-экономических диспропорций между регионами. Единственной страной-партнером, не участвующей в этой программе, является Беларусь.

- **Фонд поддержки гражданского общества Восточного партнерства:** основан после обзора реализации Европейской политики добрососедства за 2011 год, чтобы «установить партнерские отношения с каждой соседней страной и посредством специального Фонда поддержки гражданского общества сделать поддержку со стороны ЕС более доступной для организаций гражданского общества».<sup>31</sup> Следовательно, Фонд был учрежден как для стран ВП, так и для средиземноморских соседей, но с отдельными финансовыми ресурсами и приоритетами для стран ВП.
- **Культурная программа «Восточное партнерство»:** еще одна программа (запущенная в том же 2011 г.), направленная на укрепление региональных культурных

связей и диалога в пределах региона Восточного партнерства и между ЕС и учреждениями и деятелями культуры в странах ВП в рамках ЕПДС.

- **Программа «Интеграция и сотрудничество со странами Восточного партнерства» (EaPIC):** запущена ЕС в середине 2012 года и вводит финансовый инструмент, работающий по принципу «больше за большее». Это означает, что выделяемые в рамках программы суммы финансовой помощи не предопределены, и больший объем поддержки предложен только тем странам-партнерам, которые способны продемонстрировать прогресс в укреплении демократии и уважении прав человека. Прогресс оценивается по Национальным отчетам о выполнении.

### 1.2.2 Многостороннее измерение

Подчеркивалось, что многостороннее измерение программы «Восточное партнерство» представляет собой ин-

**ТАБЛИЦА 1:** Двустороннее измерение ВП

Долгосрочные цели сотрудничества в двустороннем измерении		
<b>Соглашения об ассоциации</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Политический диалог, внешняя политика и безопасность</li> <li>• Справедливость, свобода и безопасность</li> <li>• Экономическое и секторальное сотрудничество – главным образом в энергетике, транспортной инфраструктуре и охране окружающей среды</li> <li>• Углубленная и всеобъемлющая зона свободной торговли</li> </ul>	<b>УВЗСТ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Устранение таможенных барьеров</li> <li>• Гармонизация торгового законодательства стран-партнеров со стандартами ЕС и нормативной базой Сообщества (acquis communautaire)</li> <li>• Членство в ВТО как предварительное условие</li> </ul>	<b>Либерализация визового режима</b> <p>Этапы</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Соглашения об упрощении визового режима и реадмиссии</li> <li>2 «Визовый диалог»</li> <li>3 Полная отмена виз для стран-партнеров</li> </ol>
Программы, запущенные в рамках Восточного партнерства		
<b>Комплексное институциональное развитие (КИР)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Цель: укрепление избранных ключевых институтов для реализации СА</li> <li>• Беларусь не участвует</li> </ul>	<b>Пилотные программы регионального развития (ППРР)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Цель: сплочение и снижение социально-экономических диспропорций между регионами</li> <li>• Беларусь не участвует</li> </ul>	
<b>Восточное соседство Фонд поддержки гражданского общества</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Введен в 2011 г.</li> <li>• Поддержка осуществляемых гражданским обществом проектов, решающих задачи Политики добрососедства и Восточного партнерства</li> <li>• Цель: укрепление потенциала, вовлечение в политические диалоги по секторам</li> </ul>	<b>Культурная программа Восточного партнерства</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Введена в 2011 г.</li> <li>• Региональные культурные связи и диалог в регионе Восточного партнерства и между ЕС и учреждениями и деятелями культуры в странах ВП в рамках ЕПДС</li> </ul>	<b>Программа «Интеграция и сотрудничество со странами Восточного партнерства»</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Принцип «больше за большее», введенный в 2012 г.</li> <li>• Первый пакет финансирования для Армении, Грузии и Молдовы</li> </ul>

новационный элемент сотрудничества между ЕС и странами восточного соседства.<sup>32</sup> По мнению Делькур (Delcour) (2011 г.), ЕС сосредоточился на двусторонних связях, «учитывая динамику распада, преобладавшую на постсоветском пространстве».<sup>33</sup> Однако многостороннее измерение состоит из инициатив на трех разных уровнях:

- На *политическом уровне* обмен был установлен посредством проводимых каждые два года Саммитов глав государств и ежегодных встреч министров иностранных дел. Эти встречи на высоком уровне направлены на анализ достигнутого прогресса и обеспечение политического руководства при реализации программы «Восточное партнерство».
- На *техническом уровне* введение Тематических платформ направлено на продвижение сотрудничества в конкретных тематических сферах и предоставление возможности установления рабочих отношений между высокопоставленными государственными чиновниками посредством регулярных встреч, проводимых в среднем дважды в год. Всего было создано четыре Тематические платформы: демократия, добросовестное государственное управление и стабильность; экономическая интеграция и сближение с политиками ЕС; энергетическая безопасность и контакты между людьми. В рамках каждой платформы были созданы экспертные группы по таким направлениям, как комплексное управление границами, борьба с коррупцией, судебная реформа, реформа государственного управления, торговля, политика в отношении МСП, охрана окружающей среды и изменение климата, миграция и политическое убежище, сельское хозяйство и развитие сельской местности. Более того, на средства региональной программы «Восток» ЕИСП финансируется пять так называемых «флагманских» инициатив по реализации многосторонних проектов, а именно: «Комплексное управление границами», «Кредитование малых и средних предприятий», «Региональные рынки электроэнергии», «Энергоэффективность и возобновляемые источники энергии», «Предотвращение, готовность и реагирование на стихийные и антропогенные бедствия» и «Управление природоохранной деятельностью».
- На *уровне участия* был внедрен ряд дополнительных инициатив. Созданная в рамках программы «Восточное партнерство» Парламентская ассамблея ЕС «Восточное партнерство» (EURONEST) стала платформой парламентского уровня для облегчения обмена передовым опытом по представляющим взаимный интерес направлениям. Ассамблея EURONEST начала работу в 2011 году с двухлетней задержкой из-за разногласий между депутатами Европарламента и гражданским обществом по вопросу включения Беларуси. Наконец, было принято решение не принимать парламентариев, но консультироваться с Белорусским гражданским обществом. В парламентскую ассамблею входят 50 пред-

ставителей пяти стран-партнеров, за исключением Беларуси, и 50 представителей Европейского парламента. Было учреждено четыре постоянных комитета: Комитет по политическим вопросам, правам человека и демократии, Комитет по экономической интеграции и правовой гармонизации с политикой ЕС, Комитет по энергетической безопасности и Комитет по социальным вопросам, образованию, культуре и гражданскому обществу.

- На *уровне органов местного самоуправления* в 2011 году Комитет регионов ЕС основал Конференцию региональных и местных органов власти стран Восточного партнерства (CORLEAP). Цель конференции CORLEAP заключается в привлечении органов регионального и местного самоуправления к участию в программе «Восточное партнерство» и укреплении института местного самоуправления в странах-партнерах. В конференции участвуют 36 местных и региональных политиков: 18 – из стран ВП и 18 – из Комитета регионов. В мае 2012 года конференция CORLEAP приняла двухлетний План действий по содействию многостороннему направлению программы «Восточное партнерство» и развитию CORLEAP в качестве «сети сетей», а также финансированию местных и региональных программ развития. В 2013 г. участниками CORLEAP был подготовлен доклад о важности финансовой автономии для региональных и местных органов власти для эффективного многоуровневого управления и о существенной роли, которую играют местные и региональные органы власти в реализации программы «Восточное партнерство».
- На *уровне гражданского общества* в 2009 г. Совместная декларация Саммита Восточного партнерства прямо призвала Комиссию «развивать и предлагать механизмы организации работы Форума гражданского общества Восточного партнерства».<sup>34</sup> В ноябре 2009 г. первый Форум гражданского общества (ФГО) собрал свыше 200 представителей ОГО из стран ВП и государств-членов ЕС. С тех пор ежегодно проводятся Генеральные ассамблеи ФГО. Цель ФГО состоит в принесении в программу «Восточное партнерство» перспективы гражданского общества благодаря обмену мнениями и рекомендациям на уровне Тематических платформ, а также встречам министров, контролю деятельности Тематических платформ и посещению заседаний платформ. ФГО также стремится к укреплению гражданского общества в странах ВП, делаясь опытом процесса европейской интеграции. Кроме Генеральной ассамблеи в рамках ФГО создано пять рабочих групп по направлениям Тематических платформ. Работу ФГО облегчает Управляющий комитет. В 2011 г. ФГО учредил Национальные платформы во всех шести странах ВП с целью стимулирования взаимодействия гражданского общества в отдельных странах с программой «Восточное партнерство» и развития сотрудничества с национальными властями.

ТАБЛИЦА 2: Многостороннее измерение ВП

<b>ПОЛИТИЧЕСКИЙ УРОВЕНЬ</b>	Саммиты глав государств ВП раз в два года	
	Ежегодные встречи министров иностранных дел	
<b>ТЕХНИЧЕСКИЙ УРОВЕНЬ</b>	<p><b>Тематические платформы</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Платформа 1: Демократия, добросовестное государственное управление и стабильность</li> <li>• Платформа 2: Экономическая интеграция и политическое сближение с ЕС</li> <li>• Платформа 3: Энергетическая безопасность</li> <li>• Платформа 4: Контакты между людьми</li> </ul>	<p><b>Флагманские инициативы</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Комплексное управление границами</li> <li>• Механизм финансирования малых и средних предприятий (МСП)</li> <li>• Региональные рынки электроэнергии, энергетическая эффективность и возобновляемые источники энергии</li> <li>• Предотвращение, готовность и реагирование на стихийные и антропогенные бедствия (ПГРБ)</li> <li>• Управление природоохранной деятельностью</li> </ul>
	<p><b>EURONEST</b> <b>Парламентская ассамблея</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Комитет по политическим вопросам, правам человека и демократии</li> <li>• Комитет по экономической интеграции и правовой гармонизации с политикой ЕС</li> <li>• Комитет по энергетической безопасности</li> <li>• Комитет по социальным вопросам, образованию, культуре и гражданскому обществу</li> </ul>	<p><b>CORLEAP</b> <b>Конференции региональных и местных органов власти стран Восточного партнерства</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 18 местных и региональных политиков из стран ВП</li> <li>• 18 членов Совета регионов ЕС</li> <li>• Укрепление региональных и местных органов власти</li> <li>• Обмен и наращивание потенциала</li> </ul>
<b>УРОВЕНЬ УЧАСТИЯ</b>	<p><b>Форум гражданского общества</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ежегодные Генеральные ассамблеи</li> <li>• Рабочая группа 1: демократия, права человека, добросовестное государственное управление и стабильность</li> <li>• Рабочая группа 2: экономическая интеграция и политическое сближение с ЕС</li> <li>• Рабочая группа 3: окружающая среда, изменение климата и энергетическая безопасность</li> <li>• Рабочая группа 4: контакты между людьми</li> <li>• Национальные платформы</li> </ul>	



## 2 Меньшинства в странах Восточного партнерства

### 2.1 Армения

#### Меньшинства в стране

Меньшинства Армении составляют менее 3 % населения. Крупнейшими являются езиды, ассирийцы, греки, русские, украинцы и курды. В Армении они рассредоточены по стране и не образуют местного большинства ни в одном регионе или административной единице.

#### Подписанные международные обязательства

В июле 1997 г. Армения ратифицировала Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств, которая вступила в действие в ноябре 1998 г. В июне 2000 г. последовала ратификация Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств.

В 1993 г. был принят Закон Республики Армения «О языке» с поправками 2003 г., закреплявший армянский в качестве государственного языка. Вторым является русский, на котором все еще говорит большинство населения. Закон Республики Армения «О телевидении и радио» обязывает государственную телекомпанию транслировать передачи, адресованные национальным меньшинствам, а также вещать программы государственного телевидения на языках национальных меньшинств до двух часов в неделю. Языки национальных меньшинств преподаются в школах, находящихся в районах, где лица, принадлежащие к этим меньшинствам, проживают в значительных количествах; кроме того, прилагаются определенные усилия по публикации учебников для обучения русскому, ассирийскому, курманджийскому и курдскому как языкам меньшинств. Что касается участия в политической жизни, то, как указало правительство Армении, по малочисленности они не могут иметь собственных делегатов. В результате, меньшинства не имеют представителей в национальном собрании и представлены, главным образом, в органах местного самоуправления.

В аппарате советника Президента Республики Армения был образован Координационный совет национальных меньшинств Республики Армения. Деятельность Совета направлена на обеспечение защиты национальных меньшинств, активизацию межобщинных отношений, а также на выработку действенных решений таких

важных вопросов, как образование, культурная и правовая поддержка. В Совет входят по два представителя каждого из 11 этнических меньшинств, признаваемых по РКЗНМ. В январе 2004 г. при канцелярии премьер-министра был создан отдел по вопросам этнических меньшинств и религиозным вопросам. Это основной орган государственного управления, который проводит экспертизу законопроектов, выдает заключения, готовит информационные материалы по направлениям своей деятельности, обобщает и анализирует информацию, представляемую государственными учреждениями и органами местного самоуправления на рассмотрение министра-руководителя аппарата правительства и координирует работу Департамента по делам национальных меньшинств и религии. Неэффективность данного отдела и его неспособность участвовать в борьбе против расовой дискриминации регулярно критикуется международными органами по наблюдению за осуществлением прав человека. Правительством было предпринято несколько неудачных попыток разработать закон о национальных меньшинствах. В общем, международные договорные органы отмечают, что еще не принято никакого комплексного антидискриминационного законодательства и по-прежнему отсутствует надежная статистика в данной области.

### 2.2 Азербайджан

#### Меньшинства в стране

Этнические меньшинства составляют до 9 % населения Азербайджана. Основными являются лезгины (2,2 %), русские (1,8 %), талыши (1 %) и авары (0,6 %).<sup>35</sup> В основном, меньшинства проживают компактными группами. Перепись зарегистрировала резкое падение численности русских и армян в республике. Все армяне за пределами Нагорного Карабаха<sup>36</sup> покинули Азербайджан в результате Карабахского конфликта, и многие русские также решили уехать по социально-экономическим причинам. В результате этих перемен лезгины стали крупнейшим по численности меньшинством Азербайджана. В Азербайджане много более мелких меньшинств, каждое из которых составляет менее 1 % общей численности населения, включая турок, татар, украинцев, грузин, курдов, евреев, удинов и цахуров.

### Подписанные международные обязательства

Являясь с 2000 г. одной из сторон Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Азербайджан в 2001 г. подписал Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств, но так и не ратифицировал ее. В феврале 2010 г. Азербайджан также присоединился к Конвенции ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного выражения.

В результате Нагорно-Карабахского конфликта ситуация с армянским меньшинством, все еще проживающим в Азербайджане, сложна и сильно политизирована. Например, по переписи 1999 года в Азербайджане проживало 120 700 армян. Однако, по мнению властей, количество армян, проживающих в Нагорном Карабахе или районах, затронутых конфликтом, может достигать до 120 000. За пределами этих районов лишь 700 человек заявили об армянском происхождении. Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) обращалась к данной проблеме в своем четвертом инспекционном докладе по Азербайджану.<sup>37</sup> ЕКРН рекомендует властям активнее способствовать созданию климата, в котором все лица армянского происхождения, проживающие в Азербайджане, смогут заявлять о своем этническом происхождении без страха.

Программа в общеобразовательных школах преподается на трех основных языках: азербайджанском, русском и грузинском. Талышский, аварский, удинский, татский, цахурский, хиналугский и курдский преподают первые четыре года начальной школы, а лезгинский – девять лет в районах сосредоточения этих групп. В Национальной академии наук есть факультет изучения языков, культуры, истории и этнографии национальных меньшинств.

Общая законодательная база по национальным меньшинствам, впрочем, расплывчата, и понимание Рамочной конвенции и соответствующих ее положений среди правительственных чиновников и в обществе в целом весьма ограничено. Не существует никаких четко прописанных процедур выделения поддержки национальным ассоциациям меньшинств, а подходящие помещения есть лишь в нескольких культурных центрах. Указ Президента Азербайджана «О государственной защите прав и свобод национальных меньшинств, малочисленных народов и этнических групп, проживающих в Азербайджане, и развитии их языка и культуры» от 1992 г. до сих пор служил национальной правовой базой по правам и свободам национальных меньшинств. Более того, «Национальный план действий по защите прав человека», принятый указом Президента Азербайджана в декабре 2006 г., представляют в качестве доказательства важности защиты прав меньшинств для государства в третьем национальном отчете по соблюдению РКЗНМ. В своем четвертом мониторинговом отчете ЕКРН рекомендует возобновить работу Совета национальных меньшинств, первоначально основанного в 1993 г., чтобы представители национальных меньшинств могли эффективно участвовать в процессах принятия решений, их касающихся.<sup>38</sup>

Несмотря на непрекращающиеся жалобы на дискриминационное отношение, с которым сталкиваются лица, принадлежащие к некоторым меньшинствам, лишь небольшое количество дел по дискриминации доходит до суда или доводится до внимания, Уполномоченного по правам человека. Избирательное правосудие и осуждение лиц, занимающихся защитой прав человека, в том числе прав меньшинств, приводят к тому, что лица, подвергшиеся дискриминации, не спешат открыто заявлять о притеснениях. Есть веские основания утверждать, что возбужденные против правозащитников (включая тех, кто защищает права меньшинств) дела по уголовным статьям и обвинения в неоялности часто связаны с их желанием выразить принадлежность к меньшинству и стремление пользоваться своими правами. Возможности осуществления прав ограничивают еще и негативные высказывания части населения в адрес некоторых меньшинств. Отсутствует эффективный консультативный механизм, который мог бы обеспечить доведение до внимания различных министров, занимающихся этими вопросами, проблем национальных меньшинств в различных регионах, а также в столице.

По данным правительства в Азербайджане действуют около 50 национальных культурных центров меньшинств. Национальные ассоциации меньшинств организуют разнообразные мероприятия в сфере культуры. Правозащитным НПО приходится работать в тяжелых условиях. Согласно многим отчетам и словам очевидцев регистрация НПО остается проблематичной. По имеющимся сведениям незарегистрированными в Азербайджане остаются около 1000 НПО. Такие ограничения оказывают отрицательное влияние, в частности, на деятельность НПО по вопросам прав человека и меньшинств. По данным Центра экономических исследований лишь шесть процентов НПО в стране занимаются правозащитной деятельностью. Некоторые НПО утверждают, что Государственный совет по НПО, образованный в 2007 г. и распределяющий средства ОГО на конкурентной основе, отдает предпочтение организациям под руководством членов парламента и организациям, имеющими тесные связи с Советом.<sup>39</sup>

## 2.3 Беларусь

### Меньшинства в стране

Согласно последней переписи в 2009 году меньшинства составляют до 16,3 % всего населения. Наиболее численными являются русские (8,3 %), за ними идут поляки (3,1 %) и украинцы (1,7 %). Другие группы меньшинств, включая евреев, армян, татар, цыган, азербайджанцев и литовцев, составляют менее 1 %. В целом, совершенно очевидно, что по сравнению с предыдущей переписью 1999 года общая их численность снизилась. Представители русского меньшинства проживают, главным образом, в центральной и северной частях Беларуси, а также в городских районах; польское меньшинство,

в основном, проживает в западной части Гродненской области; украинское меньшинство – в Брестской и Гомельской областях, а также возле украинской границы.

### Подписанные международные обязательства

Беларусь не является членом Совета Европы и, следовательно, стороной основных европейских инструментов защиты прав меньшинств.

Помимо Конституции 1996 года, внутреннее законодательство по правам меньшинств включает в себя Закон «О языках» с поправками 2008 г, Закон «О культуре» от 1991 г. и Закон «О национальных меньшинствах», принятый в 1992 г. Ответственность за решение вопросов меньшинств возложена на Министерство культуры и Уполномоченного по делам религий и национальностей. Финансовые ресурсы на культурную деятельность тех организаций меньшинств, которые официально зарегистрированы и входят в состав Республиканского центра национальных культур, функционирующего в качестве координатора, выделяются из государственного бюджета.

Из-за слабо развитого чувства самобытности белорусского языка этнонационализм и контрнационализм среди меньшинств играют незначительную роль в белорусской политике. Желание правительства поддерживать хорошие отношения с соседями, особенно, Россией и Украиной, способствует развитию либерального подхода к меньшинствам в стране. В 2005 г., однако, из-за занятия Польшей позиции противника режима Лукашенко в данном регионе и напряженности, сопровождавшей подготовку к президентским выборам 2006 года, отношения между властями и руководством польской общины крайне обострились.<sup>40</sup> Более того, как и в других странах ВП, цыгане подвергаются значительной дискриминации в таких сферах, как трудоустройство, причем государственные СМИ и правительственные чиновники также закрепляют отрицательные стереотипы.

Белорусский и русский как официальные языки преподаются в официальной системе образования. Более того, в районах проживания меньшинств языки меньшинств используются для школьного обучения, так что есть школы, где обучение ведется на польском, украинском, литовском и еврейском языках. Кроме того, языкам меньшинств обучают вне официальной школьной системы в рамках армянских, азербайджанских и грузинских гражданских инициатив. Программы на языках меньшинств транслируются государственной телевещательной компанией и местными теле- и радиостанциями.

## 2.4 Грузия

### Меньшинства в стране

В 1989 г, когда страна еще была частью Советского Союза (СССР), этнические меньшинства составляли до трети насе-

ления Грузинской Советской Социалистической Республики. Однако после приобретения независимости их число сократилось. Согласно последней переписи 2002 года этнические меньшинства составляют 16 % населения. Крупнейшими являются азербайджанцы (6,5 %) и армяне (5,7 %). Среди прочих этнических групп, вместе составляющих 4 % населения, – осетины, русские, греки, курды, ассирийцы, чеченцы и украинцы, а также небольшие еврейские и польские общины. Некоторые из них являются меньшинствами, как по этническим, так и по религиозным признакам. Отдельно можно выделить месхетинцев – исповедующий мусульманство коренной народ Грузии, – который в 1944 г. был депортирован сталинским режимом в Среднюю Азию и теперь добывается репатриации в Грузию. Азербайджанцы и армяне сосредоточены в регионах Квемо-Картли и Самцхе-Джавахети, где образуют численные меньшинства.

### Подписанные международные обязательства

В 2005 г. Грузия ратифицировала соответствующие международные договоры по правам человека, а также РКЗНМ. Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств не подписана и не ратифицирована.

Когда Грузия объявила о своей независимости, такие автономные образования в новом государстве, как Абхазия и Южная Осетия также объявили себя отдельными государствами, что привело к конфликту. После гражданской войны 1992 года правительство предприняло ряд мер по интеграции меньшинств и развитию разнообразия, таких как создание соответствующих государственных органов и назначение представителей меньшинств на различные должности. Правительство также официально осудило этноцентрический подход. Однако значительным препятствием на пути осуществления прав меньшинств стала непоследовательность этой политики. После Революции роз в 2003 году грузинское правительство постепенно осуществило ряд реформ в различных сферах, в том числе содействующих развитию прав меньшинств.

Статья 38 Конституции Грузии гласит, что граждане Грузии равны в социальной, экономической, культурной и политической жизни, независимо от национальной, этнической, религиозной или языковой принадлежности. За реализацию относящейся к меньшинствам политики, основанной на первой за всю историю Грузии стратегии, закрепленной в Национальной концепции по поощрению терпимости и гражданской интеграции, а также в Плане действий на 2009-2014 годы, отвечает Канцелярия государственного министра по вопросам примирения и гражданского равноправия. Она осуществляет деятельность по следующим направлениям: верховенство закона, образование и государственный язык, доступность СМИ и информации, политическая интеграция и развитие гражданского общества, социальная и региональная интеграция, культура и самобытность. В 2005 г. был основан Совет национальных меньшинств, в который вошли

большинство действующих в стране организаций меньшинств.<sup>42</sup> Данный Совет считается основной площадкой для консультаций и сотрудничества между организациями меньшинств и правительственными структурами, а также контроля осуществлением Национальной концепции и Плана действий.

Уровень интеграции меньшинств связан со степенью владения ими грузинским языком. По закону знание официального языка является необходимым условием принятия любого гражданина на государственную службу, как в центральные органы власти, так и на местах. Однако даже при беглом владении грузинским языком, проблемы с участием в гражданской и политической жизни сохраняются. Грузинское законодательство не предусматривает никаких квот на представительство национальных меньшинств в правительственных органах и учреждениях. В нынешнем парламенте всего восемь представителей национальных меньшинств, что значительно меньше, чем в предыдущих парламентах. Участие меньшинств в политических партиях также едва ли можно назвать активным. На региональном уровне этнические меньшинства достаточно представлены только в тех местах, где их численность больше особенно, в Самцхе-Джавахеги и Квемо-Картли. Следовательно, влияние меньшинств на процессы принятия решений крайне незначительно.

Цыганские общины сталкиваются с чрезмерной маргинализацией и дискриминацией, ведущим к бедности, безработице, недоступности образования и медицинского обслуживания. Из-за отсутствия надлежащих документов они не могут участвовать в программах социального обеспечения. В июле 2007 г. парламент принял закон о репатриации депортированного населения, такого, как турки-месхетинцы. Был создан механизм принятия заявлений о репатриации, начиная с января 2008 г. В настоящее время в Грузии проживают три небольшие общины месхетинцев: две – в Западной Грузии и одна – в Самцхе-Джавахеги; большинство из которых самостоятельно репатрировались, в основном, в восьмидесятые годы прошлого столетия.

В то время как правительство Грузии, в основном, занято национальными меньшинствами Квемо-Картли и Самцхе-Джавахеги, стремясь интегрировать их путем обучения грузинскому языку, нужды малочисленных групп меньшинств, таких как удины, аварцы, осетины, ассирийцы и абхазы, по большей части игнорируются. В результате, их языки и культурное наследие оказались под угрозой из-за постепенной ассимиляции с преобладающим большинством. Правительство пребывает в процессе разработки новой стратегии и Плана действий на период 2014-2019 гг.

## 2.5 Молдова

### Меньшинства в стране

Меньшинства в Республике Молдова составляют 21,8 % населения. Согласно переписи 2004 года сюда входят украинцы

(8,4 %), русские (5,8 %), гагаузы (4,4 %), болгары (1,9 %), евреи (1,5 %) и другие группы (1,3 %). Большинство меньшинств рассеяно по стране, хотя Гагаузия образует автономную территориально-административную единицу, тогда как украинские и болгарские общины живут компактными поселениями.

### Подписанные международные обязательства

Республика Молдова является стороной в семи из девяти международных договоров по правам человека. Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств была подписана Молдовой в 1995 г. и ратифицирована в 1996 г. Республика Молдова подписала Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств 2002 г., хотя еще не ратифицировала ее.

Законодательную базу по вопросам меньшинств в Молдове представляет закон № 382/2001 «О правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и правовом статусе их организаций». Этот закон гарантирует равную защиту перед законом лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и запрещает любые виды дискриминации на основании принадлежности к национальному меньшинству. Слабость правовой базы и реализации законов заключается в образовательной политике Молдовы в языковой сфере и ограниченной языковой интеграции в целом. В 2012 г. в Республике Молдова были приняты два важных законодательных положения против дискриминации: Закон об обеспечении равенства, за которым последовало принятие Закона о деятельности Совета по предотвращению дискриминации и борьбе с ней. В 2011 году был принят Национальный план действий по защите прав человека на 2011-2014 гг. В том же году правительство приняло План действий по поддержке ромской этнической группы в Республике Молдова на 2011-2015 гг. В 2013 г., впервые в истории Молдовы, был назначен советник премьер-министра, в сферу деятельности которого входили интеграция лиц ромской национальности и вопросы меньшинств.

Бюро межэтнических отношений – это специальный правительственный орган, ответственный за политику государства в отношении этнических меньшинств.<sup>43</sup> В качестве консультативного органа Бюро межэтнических отношений функционирует Координационный совет национальных меньшинств, членами которого являются руководители организаций меньшинств. Однако механизмы консультационного взаимодействия с Координационным советом слабы, и организации меньшинств часто не приглашены на важные консультации по вопросам, волнующим меньшинства.

### Язык

В 2009 г. молдавское правительство сообщало о том, что 75,2 % населения в качестве основного использовали румынский или молдавский языки, за которыми шел русский (16 %), украинский (3,8 %), гагаузский (3,1 %) и болгарский (1,1 %). По оценкам лишь 30 % националь-

ных меньшинств говорят по-румынски: 40 % среди украинцев, 35 % среди русских, 12 % среди гагаузов и 35 % среди болгар. В стране существует глубокий раздел по языковым признакам, особенно, между русскоговорящим населением (включая не только русских, но и такие национальные меньшинства, как украинцы, гагаузы и болгары, которые предпочитают применение русского больше, чем применение государственного языка) и теми, кто использует румынский или молдавский. Две основные языковые группы образуют две отдельные социальные сферы с разными СМИ и учебными заведениями. Одной из причин такого положения вещей является то, что языкам меньшинств обучают лишь в школах с русским в качестве основного языка обучения. Как следствие, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, изучают государственный язык как третий, что часто ведет к отсутствию свободного владения. Как и в советский период, меньшинства продолжают пользоваться русским как языком межэтнического общения. Русский определен в ст. 3 Закона о языках как «язык межэтнического общения». Поэтому его, похоже, помещают в некую третью категорию, между «официальным» языком и языками «меньшинств».<sup>44</sup>

### Цыгане (рома)

Цыгане (рома) представляют собой одно из наиболее уязвимых меньшинств в республике Молдова. Хотя по переписи 2004 года их численность оценивалась на уровне 12 271 человек, цыганские лидеры заявляют, что реальная их численность – около 250 000. Цыгане (рома) ущемлены во многих отношениях, включая трудоустройство, здравоохранение и образование. Согласно докладу учреждений ООН, «ромские дети сталкиваются с сегрегацией<sup>45</sup> в школе, тогда как цыганские (рома) семьи проживают в неблагополучных и изолированных районах с жильем низкого качества, отсутствием основных услуг и ограниченным доступом к медицинскому обслуживанию».<sup>46</sup> В среде данного меньшинства больше распространены случаи торговли людьми, домашнего насилия, эксплуатации детей и браков в детском возрасте. И хотя был принят План действий на 2011-2015 гг., а на уровне общин продолжается процесс формирования института посредников в цыганских (рома) общинах, Комитет КЛДЖ обеспокоен недостаточным объемом выделяемых на реализацию данного Плана действий ресурсов, учитывая, что пока назначено всего 15 посредников.<sup>47</sup>

## 2.6 Украина

### Меньшинства в стране

По данным переписи 2001 года основными меньшинствами являются русские – 8 334 100 (17,3 %), белорусы – 275 800 (0,6 %), молдаване – 258 600 (0,5 %), крымские татары – 248 200 (0,5 %) и болгары – 204 600 (0,4 %). В Украине также проживает небольшое количество поляков, евреев, румын, армян,

венгров, цыган и других национальностей. Украинская перепись 2001 года показала, что 14,8 % этнических украинцев считают своим первым языком русский.<sup>48</sup>

### Подписанные международные обязательства

Украина является стороной Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств с 1998 г. и Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств с 2006 г.

После депортации крымских татар в 1944 г. и советской политики переселения их в другие республики в 1954 г. Никита Хрущев передал Крым из юрисдикции Российской в юрисдикцию Украинской Советской республики. Из-за больших количеств русских, проживающих на полуострове после обретения независимости, Крым стал центром пророссийских и сепаратистских настроений в Украине. Источником напряжения стала смесь страха украинизации и тяжелого социально-экономического положения Крыма. Возвращение крымских татар также продолжает вызывать трения. Несмотря на поддержку киевских властей, крымские татары получали недостаточно финансовой помощи, и репатриация не сопровождалась правовыми гарантиями. Отсутствие надлежащей государственной политики в вопросе прав собственности, усугублявшееся такими проблемами, как коррупция и незаконное выделение земельных участков, означало, что татары были вынуждены селиться в наименее плодородных частях Крыма. В 2014 г., после отстранения президента Виктора Януковича, пророссийские демонстранты в Крыму выступили против новой киевской временной администрации. Пророссийские силы постепенно начали брать под контроль Крымский полуостров, и референдумом, присоединиться ли к России, дал результат в 95 % голосов «за», хотя и был осужден украинскими властями, а также ЕС и США как нарушающий международное право.

Долгая история заселения Украины разными народами привела к возникновению среди населения целого ряда перекрывающихся и соперничающих представлений о национальной принадлежности. Учитывая, что территория современной Украины была объединена лишь в последние пятьдесят лет, а независимой Украина стала еще позже, объединение этих разных народов в едином государстве оказалось сложным. После распада Советского Союза формирование национального самосознания, способного объединить различные регионы и народы Украины, стало одной из основных задач, стоящих перед украинским правительством. Провозглашенная в 1990 году Декларация о государственном суверенитете Украины гарантировала «всем национальностям, проживающим на территории республики, право на национально-культурное развитие». Закон «О гражданстве» 1991 года предоставлял гражданство любому, постоянно проживающему в Украине до провозглашения независимости, на момент вступления закона в силу, независимо от этнической принадлежности. В принятой в 1991 году

Декларации прав национальностей устанавливался широкий диапазон прав меньшинств, тогда как в законе «О национальных меньшинствах» от 1992 г. декларировалась государственная поддержка развития меньшинств. Однако последнее фактически не привело к улучшению ситуации с правами меньшинств. Весной 1993 г. был создан Государственный комитет по делам национальностей и религии, который несколько раз реформировался и, наконец, был упразднен в 2011 г.; некоторые из его функций были переданы Министерству культуры, другие – Государственной миграционной службе.

В целом, перенос РКЗНМ в национальное законодательство остается недостаточным, как неоднократно отмечалось Консультативным комитетом РКЗНМ и ЕКРН. Например, в закон «О защите национальных меньшинств» так и не были внесены поправки, несмотря на многократные попытки ОГО и замечания со стороны международных договорных органов.<sup>49</sup> Вместе с разработкой антидискриминационного закона и законодательства о политике в отношении государственного языка, после снятия с рассмотрения парламентом законопроекта «О концепции государственной этнонациональной политики Украины» правительству не удалось выработать национальную стратегию по этническим меньшинствам. В национальном законодательстве, за исключением Декларации прав национальностей Украины 1991 г., отсутствует четкое определение того, какая группа лиц является национальным меньшинством, и не предусматриваются никаких позитивных действий для гарантии прав меньшинств.

Закон «Об основах государственной языковой политики» был принят Верховной Радой в 2012 году для транспозиции Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств в национальное законодательство. Данный закон был раскритикован ОГО и международными экспертами. В первый год его осуществления только русские как крупнейшая языковая группа получали выгоду от планомерной реализации, тогда как его применение для языков других меньшинств было весьма ограниченным. Отмена закона «Об основах государственной языковой политики», принятая украинским парламентом 23 февраля 2014 г., стала одним из аргументов в пользу российской интервенции в Крыму. Однако отмена была впоследствии отозвана украинским парламентом,

который, в свою очередь, начал работать над относящимся к меньшинствам законодательством в попытке решить ситуацию с Крымом. В 2013 г., после настойчивых усилий правозащитников и международного давления, правительство утвердило проект резолюции «Об утверждении плана мероприятий по реализации стратегии защиты и интеграции в украинское общество ромского национального меньшинства на период до 2020 года». Данная стратегия соответствует национальным стратегиям «интеграции ромов» в ЕС. Подробный план действий был разработан лишь в конце 2013 года, и все еще необходимы средства для его поддержки.

Что касается институционального устройства до 2011 года, за все вопросы, относящиеся к национальным и религиозным меньшинствам, отвечал Государственный комитет по делам национальностей и религий. Его работа, в основном, была направлена на организацию культурных и образовательных мероприятий. После реформы государственного аппарата в 2011 году Государственный комитет был упразднен, и ответственность по касающимся меньшинств вопросам была передана Министерству культуры, но лишь в пределах его сферы компетенции, ограниченной культурными и религиозными вопросами. Департамент по делам национальностей и религий при министерстве занимается, главным образом, религиозными организациями. Более того, в Совет гражданского общества, созданный при Министерстве культуры, входит Комитет по делам меньшинств. Согласно отчету о деятельности за 2013 год среди мероприятий преобладают культурные. Исключением стало обсуждение проекта стратегии в отношении цыган (рома), хотя и без выработки конкретных рекомендаций или заключений. Важно также отметить, что в Совет и Комитет входят лишь несколько представителей общин (болгарской, армянской, еврейской, русской и молдавской).

Права меньшинств также являются частью полномочий аппарата Уполномоченного по правам человека. В 2013 г. в разработке стратегии в отношении ромов активное участие принимал Отдел по вопросам соблюдения прав детей, недискриминации и гендерного равенства. По данным аппарата Уполномоченного по правам человека в 2013 году поступило всего несколько индивидуальных жалоб от меньшинств, в том числе связанных со случаями дискриминации.

# 3 Права меньшинств в политическом процессе Восточного партнерства

## 3.1 Политический процесс

Предполагалось, что третий Саммит Восточного партнерства, проводимый 28-29 ноября 2013 г. в Вильнюсе, увенчает десятилетие сотрудничества со странами Восточного партнерства по этой новой рамочной программе добрососедства. Ожидалось, что четыре страны – Армения, Грузия, Молдова и Украина – парафируют, а Украина еще и подпишет Соглашение об ассоциации (СА), включая Соглашение об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (УВЗСТ). Этому предшествовали годы переговоров об ассоциации. Украина была первой страной, завершившей переговоры в 2011 г., и она парафировала СА в марте 2012 г.

Однако в декабре 2012 г. ЕС выставил три условия подписания Соглашения об ассоциации: приведение законодательства о выборах в парламент в соответствие с европейскими стандартами, достижение прогресса в сфере верховенства закона и «осуществление реформ, определенных в совместно согласованной программе подготовки к ассоциации».<sup>50</sup> В 2013 году были завершены переговоры с Арменией, Грузией и Молдовой. Однако в начале сентября, через шесть недель после официального завершения переговоров, Армения объявила о решении войти в Таможенный союз, возглавляемый Россией, и тем самым положила конец стремлениям к ассоциации из-за несовместимости системы тарифов Таможенного союза с УВЗСТ. В ноябре 2013 года, за несколько дней до начала Вильнюсского саммита, Украина приостановила подготовку к подписанию Соглашения об ассоциации. Это решение вызвало немедленные протесты, приведшие к многомесячным проревольюционным и все более антиправительственным демонстрациям, кульминацией которых стало голосование 22 февраля 2014 года в украинском парламенте о смещении президента Виктора Януковича и назначении новых выборов.

В итоге на Вильнюсском саммите были парафированы Соглашения об ассоциации (в том числе о УВЗСТ) с Грузией и Молдовой, а также соглашение об упрощении визового режима с Азербайджаном. Несмотря на выход из процесса Армении и Украины, в декларации, принятой на Саммите, отмечался «значительный прогресс, в работе программы партнерства... еще более приблизивший восточно-европейских партнеров к ЕС». Что касается будущих отношений с Арменией и Украиной, в Декларации

указано, что «ЕС и Украина вновь подтверждают стремление к подписанию данного соглашения после выполнения определенных действий и достижения весомого прогресса по трем направлениям, намеченным на Саммите «ЕС-Украина» в 2013 году.(...). ЕС и Армения сегодня еще раз подтвердили решимость и далее развивать и укреплять сотрудничество во всех представляющих взаимный интерес областях в рамках программы «Восточное партнерство», подчеркивая важность пересмотра и обновления существующей основы взаимоотношений между ними».<sup>51</sup>

### 3.1.1 Что после Вильнюсского саммита?

Для Грузии и Молдовы парафирование СА означает обязательство продолжать реформы. Сразу после вступления Соглашения в силу у ЕС появляется законное основание применять принцип кондициональности. Что касается Армении, то в Совместном заявлении от 29 ноября 2013 г. ЕС и Армения подчеркнули важность пересмотра основы взаимоотношений.<sup>63</sup> С Украиной это будет зависеть от скорости развития нынешней ситуации и от формирования нового правительства после выборов в мае 2014 г. В Заключении по Украине ЕС вновь подтвердил свое предложение о подписании Соглашения об ассоциации.<sup>64</sup> События в Украине можно рассматривать как тревожный звонок для ЕС, предупреждающий о важности учета прав меньшинств при решении политически чувствительных вопросов, в том числе связанных со стремлениями к автономии и отделению, а также конфликтов, спровоцированных геостратегическими интересами. Остается гадать, как ЕС будет решать эти вопросы. В своем Заключении по Украине от 4 марта 2014 года ЕС указал, что он «вновь подтверждает первостепенную важность обеспечения включения украинскими властями на всех правительственных уровнях различных групп населения, в том числе и посредством мер по налаживанию диалога со всеми регионами Украины, а также обеспечения полной защиты национальных меньшинств в соответствии с международными обязательствами Украины».<sup>65</sup> Например, Молдова, вероятнее всего, столкнется с проблемами, которые могут задержать процесс реализации СА. Сюда входят два референдума в Гагаузии: один о том, что предпочитает население – ЕС или Таможенный союз, – а другой – о проекте регионального закона о «приостановленном статусе» гагаузской автономии.<sup>66</sup>

Отношения ЕС со странами Восточного партнерства весьма отличны от отношений с западно-балканскими странами в рамках процесса подготовки к вступлению в ЕС, особенно – но не исключительно – по трем вопросам: отсутствие ясной перспективны членства, роль и интересы России в регионе и большая разнородность стран ВП по сравнению со странами, готовящимися к вступлению. В случае вступающих стран и стран-кандидатов перспектива членства, в сочетании со строгой кондициональностью Копенгагенских критериев, наделила ЕС значительной силой в отношении прав человека и вопросов меньшинств.<sup>52</sup> Стремления к членству некоторых из стран ВП, а именно, Украины и Молдовы, несмотря на намерение признать их на Вильнюсском саммите, никогда официально не признавались. Это следует из формулировки первой редакции Декларации Саммита, которая была изъята из окончательного проекта после отказа Украины от Соглашения об ассоциации.<sup>53</sup> С другой стороны, более глубокие обязательства и гармонизация с законодательством ЕС на этапе, предшествующем присоединению, не были неразрывно связаны с перспективой членства, как в случае западно-балканских стран-претендентов. В этом контексте Эмерсон (Emerson) описывает то, что называет «автопилотным» процессом сотрудничества ЕС с восточными соседями.<sup>54</sup> Ввиду невозможности достижения соглашения по стратегическому вопросу членства с политическими лидерами государств-членов ЕС Комиссия решила «следовать модели присоединения, контролируя каждый аспект политики государств-партнеров с точки зрения соответствия нормам, стандартам и правилам ЕС».<sup>55</sup>

Более того, ключевыми факторами, влияющими на развитии взаимоотношений между ЕС и странами ВП, являются геостратегические интересы и роль России, в частности, образование в 2010 году Таможенного союза совместно с Беларусью и Казахстаном с целью включения всех постсоветских государств в Евразийский союз к 2015 году. В сотрудничестве стран, традиционно входивших в сферу влияния России,

усмотрели как символическую, так и геополитическую угрозу положению последней.<sup>56</sup>

Таким образом, в плане экономической интеграции страны ВП оказались перед сложным выбором. В преддверии Вильнюсского саммита, под давлением России, и Армения, и Украина отказались от стремлений к ассоциации с ЕС. Для Армении Россия является гарантом безопасности в свете конфликта с соседним Азербайджаном из-за Нагорного Карабаха.<sup>57</sup> Кроме того, Армения (как и Украина) также зависима от российских источников энергии. Кроме того, российские фирмы контролируют ключевые сектора инфраструктуры, и поэтому Армения была определена как «самое уязвимое звено во всей цепи стран ВП».<sup>58</sup> На Украину давление оказывалось посредством эмбарго на импортные украинские товары летом 2013 года и публикации проекта документа, вводящего меры по защите рынка Таможенного союза от товаров из третьих стран.

Наконец, страны ВП более разнородны, чем присоединяющиеся западно-балканские страны. Например, кроме Беларуси, Азербайджан с его энергетическими ресурсами и нарушением прав человека стал «наименьшим общим знаменателем» в Восточном партнерстве, сотрудничество с которым было, в основном, сосредоточено на уровне энергетического сектора.<sup>59</sup> С Беларусью ЕС продолжало вести политику критического взаимодействия, направленную на развитие уважения к правам человека, верховенству закона и демократическим принципам. В октябре 2013 года были расширены санкции ЕС против Беларуси.<sup>60</sup> В свете такого развития событий сформировалось мнение о том, что ЕС следует применять более ситуативный подход, предлагая членство странам, по-настоящему занимающимся реформами.<sup>61</sup> Ввиду возникшей дилеммы между интересами и ценностями принцип ЕПДС «больше за большее» был размыт чрезмерным акцентом, особенно в СМИ, на небольшом количестве вопросов, отвлекающих внимание от «более систематических проблем».<sup>62</sup>

### 3.1.2 Отношение меньшинств к ЕС

По большей части общины меньшинств смотрят на взаимодействие с ЕС положительно, что следует из интервью с представителями организаций меньшинств, проведенными для данного исследования. С их стороны на возможные последствия для общин иногда возложены большие надежды. «В стране, которую никогда не заботили права меньшинств, которая их никогда не защищает, – посетовал один опрашиваемый из Азербайджана, – и которая плохо обращается с собственным народом, не говоря уже о меньшинствах, сближение с ЕС будет спасением для меньшинств, нынешнее положение которых незавидно».<sup>67</sup> Мнения общин меньшинств из Молдовы сильно разделены, в частности, русские и белорусские выступают за более тесные связи с Таможенным союзом.<sup>68</sup>

У большинства населения стран ВП, особенно, более молодых поколений, наблюдается положительное отноше-

ние к ЕС, тогда как старшие поколения больше тяготеют к России.<sup>69</sup> Однако общинам меньшинств кажется, что у них недостаточно информации об особенностях взаимодействия с ЕС. Представитель меньшинства из Молдовы заявил: «Ассоциация с ЕС не воспринимается положительно, так как почти 98 % гагаузского меньшинства в Молдове настроены в пользу Евразийского таможенного союза. Информация на русском языке об ассоциации с ЕС не доходит до общественности. Язык – это мощный инструмент воздействия на мнение людей.»<sup>70</sup> Представители меньшинств Армении подчеркивали свои опасения отрицательных последствий, которые могло бы иметь для меньшинств решение Армении о вступлении в Таможенный союз.<sup>71</sup> Выход из процесса ассоциации с ЕС также воспринимается как шаг назад от потенциальных возможностей получения хорошего образования, которое может предложить ЕС, и других связей с регионом.<sup>72</sup>



У организаций меньшинств также имеются конкретные взгляды на то, по каким направлениям следует взаимодействовать с ЕС для решения проблем меньшинств. У многих из них сложилось представление о ЕС как о союзе, основанном на определенных ценностях, и с наличием у государств-членов соответствующих законов и законодательства.<sup>73</sup> Кроме того, в этом контексте было отмечено глубокое убеждение организаций меньшинств в том, что ЕС следует заниматься не только контролем этих прав, но и поддерживать правительства и организации меньшинств в странах ВП в осуществлении конкретных мер по фактической реализации прав меньшинств. Представитель меньшинства из Грузии сформулировал это следующим образом: «Было бы хорошо, если бы ЕС не только контролировал, но и помогал правительству осуществлять меры, которые помогут нам воспользоваться нашими правами и преодолеть проблемы, возникающие у нас как у меньшинств сегодня в стране. Мы с радостью учились бы от ЕС о наших правах, и как этими правами пользоваться».<sup>74</sup>

### 3.2 Постановка целей, начиная от Планов действий по ЕПДС и до Дорожной карты Вильнюсского саммита 2013 г.

Оправдано ли такое, главным образом, положительное восприятие меньшинствами ЕС как блюстителя прав человека и прав меньшинств? Как ЕС направить ВП в русло общих ценностей, отраженных в процессах ассоциации? Были ли уважение прав меньшинств и отстаивание интересов меньшинств частью этих процессов? В Декларации Пражского саммита 2009 года, положившей начало Восточному партнерству, сказано, собственно, не о правах меньшинств, но, в более широком смысле, о приверженности таким основополагающим ценностям, как уважение прав человека, что было подтверждено на Варшавском саммите Восточного партнерства 2011 г.<sup>75</sup> И вновь, в обзоре реализации Европейской политики добрососедства в 2011 г., сказано о решимости отстаивать права человека и основополагающие свободы, в частности, путем конкретных действий, а именно, ратификации и соблюдения соответствующих региональных и международных документов.<sup>76</sup> Права человека и меньшинств фигурируют также в трех пакетах документации, намечающих путь к ассоциации с ЕС:

- Планы действий;
- Планы действий по либерализации визового режима (для Украины, Молдовы и Грузии); и
- Дорожная карта Саммита 2013 года.

#### 3.2.1 Планы действий

Планы действий являются основным инструментом сотрудничества между странами ВП и ЕС. Подписанные в середине двухтысячных и первоначально предусматривав-

шие лишь среднесрочные трехлетние временные рамки, Планы действий до сих пор определяют направление процесса ассоциации и отношения с ЕС, намечая приоритеты и являясь ориентиром для стран Восточного партнерства, за исключением Беларуси и Украины.<sup>77</sup> В случае Беларуси во взаимоотношениях с ней руководствуются рядом заключений, сделанных Советом.<sup>78</sup> В случае Украины План действий был заменен в 2009 году Программой подготовки к ассоциации.

Планы действий обращаются к таким общим ценностям, как политический диалог и реформы, а также намечают меры по продвижению экономических реформ, развитию торговли и согласованию законодательства с целью экономической интеграции. Все они содержат стандартный призыв к обеспечению или повышению «соблюдения прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам». За исключением Плана действий для Азербайджана, рекомендации сводятся к ограниченному ряду шагов, намеченных для каждой страны в индивидуальном порядке. Грузинский План действий направлен на подписание и ратификацию Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. Более того, План действий направлен на «создание условий безопасности и защищенности для гражданского населения, включая уважение прав собственности, с особым вниманием к тем регионам, которые, в основном, заселены гражданами Грузии различных этнических групп». Армянский План действий нацелен на обеспечение прав национальных меньшинств, на получение образования на родном языке в системе среднего образования. План действий для Молдовы предполагает принятие мер в соответствии с рекомендациями Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и Совета Европы, а также «принятие и применение антидискриминационного законодательства и законодательства, гарантирующего права меньшинств в соответствии с европейскими стандартами».

Украина – единственная страна ВП, процесс переговоров которой по ассоциации сопровождается реализацией Программы подготовки к ассоциации, которая заменила План действий в ноябре 2009 года и послужила основой для трех последующих обновленных документов.<sup>79</sup> Как и в бывшем Плате действий, уважение прав меньшинств включено во все документы в качестве приоритетной задачи. Однако документы Программы подготовки к ассоциации более конкретны в плане предписываемых действий, куда входят:

- обмен опытом по мерам защиты меньшинств;
- разработка правовой базы согласно соответствующим конвенциям ООН и Совета Европы и относящихся к ним протоколов; и
- более тесное сотрудничество между органами власти и представителями меньшинств.

Стоит отметить, что те же самые действия переходят из документа в документ в каждом ежегодном обновле-

нии приоритетов, причем в одинаковых формулировках. Это ставит вопрос об осуществлении проверки выполнения предлагаемых действий. В общем, в Планах действий не уточняется, как будет определяться прогресс, достигнутый по данному ограниченному количеству относящихся к меньшинствам целей, так как отсутствуют конкретные контрольные критерии или сроки выполнения.

### 3.2.2 Планы действий по либерализации визового режима

Специальные Планы действий в рамках Диалога по либерализации визового режима были приняты Украиной в ноябре 2010 г., после чего в январе 2011 г. Молдовой и в феврале 2013 г. Грузией. Планы действий по либерализации визового режима (ПДЛВР), в которых установлены обязательные условия, подлежащие выполнению до установления безвизового режима для поездок, построены вокруг четырех блоков:

- защищенность документов;
- комплексное управление границами, управление миграционными процессами и режим политического убежища;
- общественный порядок и безопасность; и
- внешние отношения и основные права.

В ПДЛВР задаются два последовательных уровня критериев – основы политики и меры по осуществлению. Права граждан, включая защиту меньшинств, отдельно выделены в четвертом блоке всех ПДЛВР. Критериями эффективности первого этапа являются: (а) принятие комплексного антидискриминационного законодательства, рекомендуемого контролирующими органами ООН и Совета Европы, и (б) принятие Национального плана действий по защите прав человека с учетом конкретных рекомендаций органов ООН, БДИПЧ ОБСЕ, Совета Европы/ЕКРП и международных правозащитных организаций, а также ратификация соответствующих документов ООН и Совета Европы. Критерии эффективности второго этапа включают в себя эффективное применение законодательства, политики и Планов действий по защите прав человека.

### 3.2.3 Дорожная карта Саммита 2013 г.

В 2012 г. Европейская комиссия выпустила «Дорожную карту до осеннего Саммита 2013 года», намечавшую пути достижения целей ВП и ориентированную, главным образом, на Армению, Грузию и Украину. В документе указывается, что в нем изложены «реформы и прогресс, к которому страны-партнеры должны стремиться, чтобы достичь целей совместно согласованных шагов, определенных в соответствующих Программах подготовки к ассоциации и Планах действий по ЕПДС». <sup>80</sup> Кроме того, в нем намечаются достижения, ожидаемые к Саммиту 2013 года, за которыми предполагается пристальное наблюдение. Они определены в двух отдельных приложениях в

формате таблиц, где перечислены направления и цели двустороннего и многостороннего сотрудничества, политики, меры, сопровождающие политики стран-партнеров, и поддержка со стороны ЕС, а также ожидаемые цели, результаты и сроки. Что касается двустороннего сотрудничества, то первое политическое направление политической ассоциации и экономической интеграции имеет целью «воплощать в жизнь общие ценности и принципы свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, а также верховенство закона» посредством семи конкретных целей, включая уважение прав человека наряду с недискриминацией меньшинств. Во всех мероприятиях для Грузии, Молдовы и Украины имеется конкретная ссылка на обеспечение прав меньшинств. <sup>81</sup>

## 3.3 Включение меньшинств в процесс мониторинга ЕС

Прогресс и упущения в достижении целей Европейской политики добрососедства и ВП зафиксированы в ряде документов: Национальные отчеты о выполнении для контроля Планов действий и Отчеты о выполнении по ПДЛВР по Украине, Молдове и Грузии. <sup>82</sup> Кроме того, к встречам министров иностранных дел было подготовлено несколько Отчетов о выполнении программы «Восточное партнерство», которые не несут в себе информации о правах и положении меньшинств. <sup>83</sup>

### 3.3.1 Национальные отчеты о выполнении

Национальные отчеты о выполнении по Грузии, Молдове и Украине более подробно отражают ситуацию с правами меньшинств. В отчетах за 2010 и 2011 годы по Грузии подчеркивается, что «интеграция и права меньшинств в Грузии остаются проблемными вопросами». Во всех отчетах постоянно рассматривается зафиксированная в Планах действий цель подписания и ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. Повторно упоминаются документы политического и законодательного уровней, такие как «Национальная стратегия интеграции: национальная концепция терпимости и гражданской интеграции» за 2009 г. В отчете за 2011 г. отмечалось отсутствие информации о ее реализации, а также ненадлежащая реализация РКЗНМ Совета Европы. <sup>84</sup> Упоминается также положение меньшинств, особенно, репатриация и интеграция месхетинцев. Более того, в отчете за 2012 год подчеркивается недостаточное представительство меньшинств в государственном аппарате, медленный прогресс в вопросе отмены языковой сегрегации в школах и положение религиозных меньшинств.

Молдавский план действий предусматривает действия в соответствии с рекомендациями РКЗНМ, а также создание и реализацию антидискриминационной рамочной программы для гарантии прав меньшинств. В отчетах о выполнении за 2010-2012 годы прогресс и упущения документировались систематически. В отчетах за 2011 и

2012 годы сообщается об упразднении закона о религиозных организациях с последующими поправками, указывая на ряд открытых вопросов, в том числе «требование, чтобы религиозные общины основывались гражданами Молдовы, и положение, признающее «особую роль» православной церкви». В отчетах за 2011 и 2012 годы также отмечено принятие Плана действий по интеграции цыган (рома) на 2011-2015 гг. и подчеркнута важность надлежащего финансирования для его осуществления. Об отсутствии антидискриминационного закона сказано только в отчете за 2011 г. Наконец, в отчете за 2010 отмечается, что «ряд групп (включая цыган (рома), ВИЧ-инфицированных и больных СПИДом, лесбиянок, геев, бисексуалов и транссексуалов) продолжает страдать от дискриминации». В отчете за 2011 год сообщается о дискриминации в отношении цыган (рома) в образовании, при трудоустройстве, предоставлении жилья и медицинского обслуживания, «происходящей безнаказанно».

В украинских Отчетах о выполнении также сказано о транспонировании<sup>85</sup> положений соответствующих международных конвенций и протоколов в национальное законодательство. В отчете за 2012 год отмечается, что принятие закона «О противодействии дискриминации» представляет собой «шаг в правильном направлении, но он лишен четких и полных определений, а более широкие пределы действия содержат прямое указание на сексуальную ориентацию и институциональные положения для обеспечения его эффективности». В отчетах также подробно описывается дискриминация в отношении различных общин меньшинств, в частности, дискриминацию и расизм против сообществ цыган и крымских татар, а также случаи антисемитизма. В отчете за 2012 год особо выделены столкновения из-за земельных участков в сельских поселениях крымских татар, сокращение представительства крымских татар в местной администрации и задержка с принятием закона о восстановлении прав ранее депортированных народов.

Отчеты о выполнении по Азербайджану и Армении менее обстоятельны в том, что касается прав и положения меньшинств. В отчете за 2010 г. по Азербайджану сообщается, что, хотя существующее законодательство «решает вопросы, связанные с защитой меньшинств», Протокол 12 к Европейской конвенции по правам человека, касающийся общего запрета дискриминации, и Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств не были ратифицированы. В отчете за 2011 год кратко упомянуты поправка к закону о свободе регионов и последствия для религиозных групп, а также случаи притеснения религиозных общин. В отчете за 2012 г. меньшинства и вовсе не упоминаются. Армянские Отчеты о выполнении практически не затрагивают права меньшинств и никак не ссылаются на План действий, который предусматривает обеспечение права меньшинств на получение среднего образования на родном языке. Ни в одном из отчетов за 2010-2012 годы не упоминается эта конкретная цель. В Отчете о выполнении за 2010 г. просто отмечается подача

периодического отчета в РКЗНМ Совета Европы; в отчете за 2011 г. меньшинства и вовсе не упоминаются. Только в отчете за 2012 г. очерчена ситуация с религиозными меньшинствами, и приведены результаты ранее опубликованного отчета ЕКРН.

### 3.3.2 Отчеты о выполнении Планов действий по либерализации визового режима (ПДЛВР)

Защита меньшинств также документируется в Отчетах о выполнении ПДЛВР по Грузии, Молдове и Украине в рамках «Диалога об упрощении визового режима». Отчеты о выполнении ПДЛВР основаны на отчетах, предоставляемых странами и впоследствии подвергаемых камеральным исследованиям Европейской службой внешнеполитической деятельности с привлечением сотрудников представительств ЕС; они дополняются письменными комментариями для разъяснения и миссий по наблюдению. По Молдове, начиная с 2011 г., было подготовлено в общей сложности пять Отчетов о выполнении ПДЛВР, тогда как по Украине и Грузии – три и один соответственно. Последний пакет отчетов о выполнении ПДЛВР по всем трем странам был опубликован осенью 2013 года при подготовке к Вильнюсскому саммиту.

Так как ПДЛВР был принят только в феврале 2013 г., первый отчет по ПДЛВР был составлен после миссии ЕС по наблюдению в октябре, в ходе которой внимание уделялось, в основном, первым двум блокам ПДЛВР. В отчете были представлены «предварительные результаты» по входящей в блок 4 защите меньшинств, и отмечалось, что ведутся работы по созданию правовой базы для борьбы с дискриминацией. Сюда входит ратификация Грузией Международной конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации и РКЗНМ Совета Европы, а также предстоящая ратификация Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств и учреждение Межведомственного совета по разработке стратегии и Плана действий по защите прав человека. Отчет завершает ряд рекомендаций, которые, помимо решения проблемы гражданства, относятся к применению комплексного антидискриминационного закона, Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств и комплексной Национальной стратегии и Плана действий по защите прав человека. Дальнейшие рекомендации касаются связанных с этим информационно-разъяснительных кампаний и обучения.<sup>86</sup>

В отчете по ПДЛВР по Украине содержится оценка удовлетворения критериев первой фазы, относящихся к законодательно-институциональной базе. В отчете сделано заключение о том, что «по всем четырем блокам ПДЛВР достигнут существенный прогресс». По достижению контрольных критериев первой фазы по защите меньшинств в отчете относительно антидискриминационного законодательства отмечается, что закон 2012 года «О предотвращении и борьбе с дискриминацией» «не отвечает всем европейским и международным требованиям» в разрезе дискриминации по гендерному при-

знаку и сексуальной ориентации, защиты прав жертв и отсутствия таких определений, как «множественные дискриминации». В отчете также указывается, что, несмотря на консультации с гражданским обществом по доработке закона «Об основах государственной языковой политики» 2012 года, Стратегии на 2013 г. и Плану действий по интеграции лиц ромской национальности, «основные рекомендации, предложенные гражданским обществом, не были учтены». Более того, что касается Стратегии и Плана действий в отношении лиц ромской национальности, в отчете отмечаются отсутствие достаточных первичных данных о положении ромов в стране, необходимость дальнейшего уточнения степени соответствующего вмешательства и получения ресурсов, а также важность привлечения гражданского общества и координирующего органа с механизмами контроля для надлежащего осуществления. Наконец, в отчете по ПДЛВР отмечается, что хотя Украина и является стороной большинства документов ООН и Совета Европы по защите прав человека и борьбе против дискриминации, «необходимо приложить дальнейшие усилия для усовершенствования законодательства в сфере противодействия дискриминации и приведения существующего законодательства в соответствие с положениями ратифицированных договоров и международных конвенций».<sup>87</sup>

Диалог по либерализации визового режима больше всего продвинулся в Молдове. Третий отчет по ПДЛВР, опубликованный в июне 2012 г., завершает оценку удовлетворения контрольных критериев первой фазы. В отношении защиты прав меньшинств, входящей в четвертый блок, в отчете отмечается, что, несмотря на некоторые недостатки документа, принятый закон «Об обеспечении равенства» «представляет собой необходимую законодательную базу для удовлетворения контрольных критериев в области противодействия дискриминации». Что касается принятия комплексного Национального плана действий по защите прав человека и рекомендаций ООН, Совета Европы и ОБСЕ, отчет по ПДЛВР обращает особое внимание на Национальный план действий по защите прав человека 2011 года, который «предусматривает меры в большом количестве областей, включая осуществление антидискриминационной политики и защиту меньшинств и частной жизни». В отчете также обращается внимание на План действий на 2011-2015 годы по интеграции цыган (рома) и консультации с гражданским обществом, предшествовавшие его разработке. Касательно ратификации соответствующих документов ООН и Совета Европы по борьбе против дискриминации в отчете отмечено обещание правительства рассмотреть выпуск заявления согласно ст. 14 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) и ратификацию Протокола 12 Европейской конвенции по правам человека. Наконец, на основании третьего отчета по ПДЛВ Европейский Совет пришел к заключению, что Молдова «выполнила все контрольные критерии первой фазы».<sup>88</sup>

Пятый и последний отчет по ПДЛВ, опубликованный в ноябре 2013 года, сосредоточен исключительно на контрольных критериях выполнения. В отношении осуществления закона «О равенстве» в отчете сообщается о проводимых обучающих программах для судей, адвокатов и сотрудников правоохранительных органов и начале работы Совета по вопросам равенства. В отчете по поводу реализации Национального плана действий по защите прав человека на период 2011-2014 гг. также сказано о составлении органами центральной и региональной власти проектов соответствующих Планов действий. По Плану действий в отношении цыган (рома) на период 2011-2015 гг. в отчете по ПДЛВ указывается на регулярное обучение чиновников местных администраций, районных полицейских и районных врачей, а также деятельность в образовательном секторе, включая организацию сети из 15 посредников из цыганских общин. Более того, в отчете обращается внимание на функционирование аппарата Уполномоченного по правам человека. Что касается доступности проездных документов и документов, удостоверяющих личность, для всех граждан Молдовы, в отчете отмечается, что меры, принятые для осуществления интеграционной политики властей для многонационального молдавского общества, активно используются целевыми группами, в том числе и меньшинствами. На основании пятого отчета по ПДЛВ в отчете сделано заключение о том, что «Республика Молдова выполнила критерии второй фазы, установленные в блоке 4».<sup>89</sup>

### 3.4 Недостатки и ограничения мониторинга Евросоюзом прав меньшинств

Парафирование Соглашений об ассоциации с Грузией и Молдовой наводит на мысль о том, что политическое обязательство в отношении прав меньшинств так и не стали неотъемлемой частью пакетов по ассоциации в силу ряда причин:

- *нежелание заниматься ключевыми проблемами*, регулярно поднимаемыми в Отчетах о выполнении;
- *недостаток собранных данных и сведений* о проблемах меньшинств в соответствующих секторах;
- *расхождения в оценках* ЕС с приводимыми оценками в правительственных отчетах;
- *несистематическое упоминание проблем меньшинств*, в частности, в Отчетах о выполнении;
- *выдвижение на передний план вопросов борьбы с дискриминацией*, в особенности, в отчетах по ПДЛВР.

И, что важнее всего, у ЕС отсутствуют четкие показатели, целевые параметры и критерии для оценки прогресса. Это сказывается, в частности, на оценке применения положений законодательства, касающегося меньшинств. При наличии четко определенных критериев, например, законопроектов, первых или вторых чтений, установить прогресс на уровне политики не

представляло бы труда. Однако, фактическое применение законодательства не столь очевидно, так как обычно требует участия множества заинтересованных лиц на различных административных уровнях. В этом случае контроль возможен лишь после определения четких показателей и критериев.

#### 3.4.1 Права меньшинств в образовательном секторе

Ключевым моментом в Плане действий по ЕПДС для Грузии на 2006 год, относящимся к меньшинствам, являются частые призывы ЕС подписать и ратифицировать Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств. Этот вопрос неоднократно поднимался в Годовых отчетах о выполнении, а также в отчете о ПДЛВР за 2013 г., но безуспешно. Несмотря на проведенные (отчасти публичные) дискуссии, внутренняя позиция на данный момент блокирует ратификацию.<sup>90</sup>

В грузинских Отчетах о выполнении затронут вопрос сегрегации в школах по языковому признаку. ЕКРН также указывала на недостаточные усилия по реформированию в отношении преподавания грузинского языка ученикам, принадлежащим к этническим меньшинствам.<sup>91</sup> С одной стороны, некоторые общины выражают опасения, что их подталкивают в культурно-языковую среду основной массы грузинского общества. Как констатировал представитель организации меньшинства, «армяне в Тбилиси не знают армянского языка, не знакомы с армянской культурой и ассимилировались в грузинскую культурную среду. (...) Они находятся между обеими культурами и не могут отождествить себя ни с одной из них».<sup>92</sup> С другой стороны, государство регулярно ссылается на работу по реформированию сектора образования, например, введение унифицированных вступительных экзаменов, в результате чего абитуриенты университетов получили возможность сдавать экзамены на языках меньшинств. Об этом упоминалось в представленном правительством Годовом отчете за 2011 г. о реализации Национальной концепции и Плана действий по поощрению терпимости и гражданской интеграции.<sup>93</sup> Это ставит вопрос либо о возможном отсутствии некоторой важной информации в Отчетах ЕС о выполнении, либо данная информация оценена как недостаточно убедительная для ЕС, несмотря на положительные правительственные отчеты.

Контроль и поддержка со стороны ЕС фактической реализации и осуществления прав меньшинств были слабыми. Пятый и последний отчет по ПДЛВР, в котором указано, что Молдова удовлетворяет критериям второй фазы по применению соответствующего законодательства и политик, никак не упоминает важные языковые проблемы и то обстоятельство, что ратификация Языковой хартии все еще на рассмотрении. Русский используется как так называемый межэтнический язык, и меньшинства поддерживают использование русского (как пережитка советских времен), а не языков, на которых говорят в их общинах. Тем не менее, использование русского имеет политическую подоплеку. Следовательно, перед мень-

шинствами снова встают две проблемы, связанные с языком, – приоритизация румынского как государственного языка и отсутствие возможности для общин меньшинств изучать и сохранять собственные языки. Как указал представитель организации меньшинства «мы как представители меньшинств в самом затруднительном положении, так как приходится учить государственный язык, а также свой собственный и русский одновременно».<sup>94</sup> Языковые проблемы упомянуты также в мониторинговом отчете по Молдове за 2013 год. В данном отчете ЕКРН рекомендует «молдавским властям как можно скорее завершить процесс ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств» и «продолжить работу по совершенствованию преподавания официального языка этническим меньшинствам».<sup>95</sup>

Продолжая тему языковых прав, следует отметить отсутствие эффективной реализации политики и в Украине. В мониторинговом отчете за 2014 год по Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств, которую Украина ратифицировала в 2006 год, отмечается, что «отсутствие информации о практической реализации значительного числа положений [Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств] указывает на отсутствие какого-либо структурированного подхода к применению каждого из обязательств, принятых на себя Украиной по Хартии».<sup>96</sup> Не все меньшинства имеют доступ к обычным школам. Обучение на языке меньшинства часто организовывается по инициативе самих меньшинств. Но на этом пути масса сдерживающих факторов, включая отказ региональных властей предоставить помещение для деятельности общины, нехватка учителей и ограниченное финансирование на учебники, и прочие материалы.<sup>97</sup> Например, цыганское (рома) меньшинство состоит из 14 подгрупп с различными диалектами и без какого-либо общего языка, а это означает отсутствие учебных материалов. Ромские общины зависят от мелкомасштабных инициатив, таких как печатание ромского алфавита или перевод классической литературы на ромский язык. Даже такие несложные инициативы не реализуются из-за отсутствия финансирования.<sup>98</sup> Другие меньшинства имеют возможность получать образование на исторической родине: например, греческое правительство поддерживает участие в образовательных программах в Греции греческого меньшинства, для которого Греческий фонд культуры организует также языковые курсы.<sup>99</sup>

#### 3.4.2 Участие меньшинств в общественной жизни

Еще одним проблемным вопросом является участие и представительство меньшинств в общественной жизни. Например, несмотря на прямое указание (по данным одного из Отчетов о выполнении по Грузии) на недостаточное представительство меньшинств в государственной администрации, участие меньшинств в выборах и в политической жизни продолжает оставаться проблемой. Национальная концепция и План действий по поощрению терпимости и гражданской интеграции на 2009-2014

годы содержали такие меры по обеспечению равных избирательных прав и расширения участия в принятии решений, как подготовка информационных материалов по избирательным процедурам и законодательству на языках меньшинств и встречи с местными общинами. Однако в мониторинговом отчете по реализации Национальной концепции и Плана действий по поощрению терпимости и гражданской интеграции за 2010-2011 годы сделан вывод о том, что «уровень участия меньшинств в социальной и политической жизни страны чрезвычайно низок. Возможности влияния на принятие решений также реально очень малы. Национальные меньшинства слабо представлены в исполнительных ветвях власти, политических партиях и гражданском обществе».<sup>100</sup> Причины такого низкого уровня участия многообразны. В определенной степени организации меньшинств очень осторожно относятся к политической деятельности. К тому же представителей меньшинств с неохотой принимают в политические партии. Более того, сдерживающим фактором продолжает оставаться недостаток информации, в том числе и в СМИ. На последних парламентских и президентских выборах за включение в партийные списки «уязвимых групп» Центральная избирательная комиссия предлагала такие стимулы, как дополнительное финансирование политических кампаний. Достигнутые результаты оказались крайне незначительными, так как лишь несколько партий включили в свой состав меньшинства, да и то на места, не имеющие никакой стратегической важности.<sup>101</sup>

В этом контексте Отчеты о выполнении и отчеты по ПДАВР также не поднимают целый ряд сопутствующих вопросов, таких как важность поддержки институциональных структур для разработки принципов политики и стратегий в отношении прав меньшинств и их реализации. Это архиважная проблема меньшинств, в частности, отсутствие надлежащей платформы для связи, взаимодействия и сотрудничества с правительственными структурами: а это приобретает особую важность не только для передачи опыта и знаний меньшинств с целью формулирования политики и разработки соответствующего законодательства, но и для обеспечения информационной поддержки по вопросам, связанным с практическим осуществлением. Роспуск в конце 2010 г. Государственного комитета Украины по делам меньшинств и религии с последующей передачей ответственности за меньшинства Министерству культуры привело к резкому снижению участия меньшинств в национальной политике. Представитель организации меньшинства описывает ситуацию так: «Участие меньшинств в принятии решений сократилось до нуля. За последние два года не было ни одной консультации по насущным проблемам национальных меньшинств, резко снизилось финансирование, а многие инициативы и проекты блокируются».<sup>102</sup> Схожие наблюдения сделаны в докладе Консультативного комитета РКЗНМ, где воссоздание «специального правительственного органа с достаточными финансовыми и людскими ресурсами для координа-

## ВРЕЗКА 2: Совет национальных меньшинств в Грузии

Важность институциональной базы для участия меньшинств становится очевидной на положительном примере Совета национальных меньшинств в Грузии, в котором просматривается успешная модель сотрудничества правительства с организациями меньшинств, которую можно было бы применить в других странах ВП.<sup>105</sup> С момента основания в 2005 году Совет при Омбудсмене Грузии превратился в активную платформу, облегчающую участие национальных меньшинств в соответствующих направлениях политики и способствующую развитию диалога между меньшинствами и правительственными органами. Он объединил около 100 организаций меньшинства. За эти годы Совет внес существенный вклад, например, помог правительству транспонировать положения РКЗНМ в национальную политику и законодательство, а также создал механизм контроля за Национальной стратегией интеграции.<sup>106</sup>

ции всех вопросов, относящихся к защите лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» поднимается как вопрос, требующий немедленного внимания.<sup>103</sup> Отсутствие такой институциональной базы ведет к недостаточному участию меньшинств в вопросах, которые их касаются и влияют на них. Примером является эволюция Стратегии в отношении цыган (рома) 2013 года. Представитель, участвующий в процессе, сообщил, что предоставленные ромскими организациями данные и рекомендации не были учтены, следовательно, в документе «вы не увидите четкой позиции самих ромов».<sup>104</sup>

### 3.4.3 Учет интересов конкретных меньшинств

Упоминание в Отчетах о выполнении определенных меньшинств, например, крымских татар в Украине, не привело ни к каким улучшениям в условиях их жизни и осуществлении своих прав. По словам представителя правозащитной организации, «государство не готово признать, что у него есть обязательства перед этим меньшинством». Особую озабоченность в этом отношении вызывает задержка с принятием закона о восстановлении прав ранее депортированных народов (РДН), отсутствие правительственной поддержки процесса возвращения и решения вопросов собственности.<sup>107</sup> В отношении восстановления прав РДН Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств в Оценке потребностей за 2013 г. отметил, что «поскольку Верховная Рада еще официально не приняла законопроект в ходе требуемых слушаний, этот тупик может привести к тому, что законопроект по РДН вновь будет отложен на длительный срок, оставив данные важные вопросы не урегулированными».<sup>108</sup> Крымские татары не смогли вернуть земли, которыми владели до депортации. Не существует также никакого механизма компенсации. И хотя около 86 % крымских татар проживают в сельской местности, у них нет доступа к сельскохозяйственным угодьям. И нет ника-

кого закона о восстановлении в правах собственности, так что нельзя даже подать соответствующий иск в суд.<sup>109</sup>

В общем, можно сделать вывод о недостаточной интеграции прав и потребностей меньшинств в процесс ассоциации. Мониторинг ЕС прав меньшинств был слабым, а отчеты о выполнении, в частности, не основывались на четких критериях. Вопросы меньшинств поднимаются не систематически: затронутые в одном отчете, они не освещаются в следующем. В процессе либерализации визового режима подход более систематичен, но, тем не менее, с явным акцентом на борьбу с дискриминацией без долж-

ного учета прав меньшинств. Наконец, отчеты по ПДЛВР выявляют проблемы мониторинга эффективной реализации политик на практике. Например, в отчетах по ПДЛВЗ проведение обучающих программ по борьбе с дискриминацией для сотрудников государственных административных и правоохранительных органов представлено, скорее, в индикативной форме. При этом крайне сложно установить применимые законодательные рамки: например, общее число случаев дискриминации, которыми занимались компетентные органы, или численность населения, подвергшегося, по их докладам, дискриминации.

## 4 Участие меньшинств в программе «Восточное партнерство»

### ВРЕЗКА 3: Форум гражданского общества (ФГО) ВП

В своей речи на пятой встрече Форума гражданского общества Восточного партнерства в Молдове в октябре 2013 года Европейский комиссар по вопросам расширения и политики добрососедства Штефан Фюле (Stefan Füle) заявил, что «укрепление жизнеспособности гражданского общества было одним из наиболее важных и положительных результатов нашего сотрудничества со странами Восточного партнерства».<sup>110</sup> С самого начала в задачи программы «Восточное партнерство» входило повышение важности интересов и роли гражданского общества, проявлением чего стало создание Форума гражданского общества Восточного партнерства.<sup>111</sup> Процесс начался в 2008 г. с предложения Европейской комиссии «основать в рамках программы «Восточное партнерство» Форум гражданского общества, чтобы содействовать контактам среди ОГО и облегчить диалог с государственными органами»,<sup>112</sup> за чем последовал процесс консультаций с ОГО о роли и задачах будущего ФГО.<sup>113</sup> В программном документе Европейская комиссия обозначила структуру ФГО, включая его цели и официальные органы.<sup>114</sup>

ФГО содействовал реализации программы «Восточное партнерство» путем:

- участия в обмене опытом, знаниями и передовыми практиками;
- консультирования и подачи предложений Платформам;
- мониторинга и оценки деятельности Платформ;
- подготовки письменных заключений и аналитических записок для рассмотрения на заседаниях соответствующих тематических Платформ и (или) встречах министров;
- посещения, в лице выбранных представителей и по приглашению, заседаний Платформ, встреч министров и Саммитов ВП;
- передачи опыта европейской интеграции странам ВП; и
- ознакомления с целями и проектами программы «Восточное партнерство» широкой общественности стран ВП.

Предполагается, что ежегодные ассамблеи участников ФГО станут форумом для обмена мнениями и предоставят гражданскому обществу возможность содействия реализации процессов, относящихся к ВП. Последняя ассамблея ФГО состоялась в Кишиневе в октябре 2013 г.<sup>115</sup> Руководство и представительские функции ФГО осуществляет Управляющий комитет, заседающий четыре раза в год и состоящий из 15 членов, избранных участниками ФГО. С 2013 г. поддержку Управляющего комитета обеспечивает находящийся в Брюсселе Секретариат. Данный орган оказывает исполнительную поддержку и выполняет функции связного звена с институтами ЕС.

В соответствии с Тематическими платформами ВП было организовано в общей сложности пять рабочих групп, встречающихся, по меньшей мере, дважды в год:

- Рабочая группа 1: *демократия, права человека, добросовестное управление и стабильность*;
- Рабочая группа 2: *экономическая интеграция и политическое сближение с ЕС*;
- Рабочая группа 3: *окружающая среда, изменение климата и энергетическая безопасность*;
- Рабочая группа 4: *контакты между людьми*; и
- Рабочая группа 5: *социальная и трудовая политика, социальный диалог*.<sup>116</sup>

Общее количество участников каждой рабочей группы может варьировать, и в Рабочих группах 2-5 может быть от 29 до 38 участников. Самая крупная – рабочая группа 1, насчитывающая 94 участника.<sup>117</sup> По большей части, деятельность рабочих групп ведется в подгруппах. Например, в рабочую группу 1 входят подгруппы, занимающиеся реформами судебной системы, реформами государственного аппарата, борьбой с коррупцией, упрощением визового режима, реформированием СМИ, правами человека и мониторингом выборов. Подгруппы были образованы либо в соответствии с программой рабочей группы, либо по просьбе участников Форума.



К 2011 г. в шести странах ВП были созданы Национальные платформы, призванные способствовать сотрудничеству с национальными правительствами в реализации программы «Восточное партнерство». По составу Национальные платформы, за исключением белорусской соответствуют ФГО, включая создание соответствующих рабочих групп. Деятельность платформы согласовывает избранный фасилитатор данной страны. По размерам Национальные платформы различны: количество организаций-участников Национальных платформ составляет 45 в Азербайджане, 95 в Грузии и 108 в Армении.<sup>118</sup>

Хотя ЕС регулярно расхваливает ФГО и Национальные платформы как «хороший пример усиленной роли гражданского общества в ЕПДС»,<sup>119</sup> не раз поднимался вопрос о дей-

ствительном влиянии и воздействии Форума на процесс Восточного партнерства и отсутствия стратегий лоббирования.<sup>120</sup> Более того, для повышения воздействия ФГО и учета интересов гражданского общества важным считается увеличение числа совместных инициатив.<sup>121</sup> Наконец, перед ФГО встают проблемы, присущие всем крупным платформам и сетям ОГО подобного размера и охвата, которые относятся к координации совместной деятельности и постоянной работе его участников в ФГО и Национальных платформах после годовых встреч.<sup>122</sup> Проблемы Национальных платформ аналогичны. Как заметил фасилитатор по Молдове, работа в Национальной платформе строится на добровольных началах, так что зависит от инициативности фасилитатора.<sup>123</sup>

#### 4.1 Участие меньшинств в ФГО и Национальных платформах

В обзоре реализации Европейской политики добрососедства за 2011 г. сказано, что «гражданское общество играет ключевую роль в защите прав женщин, достижении социальной справедливости и уважении меньшинств (...)»,<sup>124</sup> так в какой же степени права меньшинств учитываются во взаимодействии ФГО и ОГО меньшинств, участвующих в Форуме и Национальных платформах?

В принципе, членство в ФГО открыто для всех ОГО в странах ВП, а также ОГО из ЕС, действующих в странах ВП. Решение о приеме принимает Управляющий комитет, руководствуясь тремя критериями, а именно: географическим происхождением претендента, принципом разнообразия и пропорциональности, а также опытом претендента в сотрудничестве с ЕС.<sup>125</sup> Аналогичным образом, для всех ОГО открыты Национальные платформы. Однако установленные правила и регламенты поднимают планку для меньшинств, желающих принять участие, и ОГО. Например, в уставе грузинской Национальной платформы указано предварительное условие вступления: организация должна быть зарегистрирована согласно грузинскому законодательству «не позднее двух лет после подачи письменного заявления о членстве в Национальной платформе» и иметь «по меньшей мере годовой опыт работы в сфере (сферах) четырех Тематических платформ Восточного партнерства».<sup>126</sup>

В Национальных платформах Азербайджана и Украины участников из числа ОГО меньшинств нет. В Армении участниками Национальной платформы являются организации езидского и грузинского меньшинств. Более того, по правам этнических, языковых и религиозных меньшинств и правам человека работают около десяти организаций. В Беларуси в работе Национальной платформы участвует одна организация религиозного и языкового меньшинства. По словам бывшего фасилитатора, меньшинства пока еще представлены недостаточно, хотя религиозные меньшинства весьма активны, и Национальная

платформа уже занималась рядом вопросов, связанных со свободой вероисповедания.<sup>127</sup> В Грузии участниками Национальной платформы являются в общей сложности четыре организации меньшинств, включая Международное общество «Кавказская мозаика», Общегражданское движение «Многонациональная Грузия», Международный фонд «LEA» и Кавказское представительство ЕЦВМ в Грузии. В Армении в нынешний состав Национальной платформы входят две организации- Национального объединения езидов «Синджар» и Благотворительная община Грузин в Армении «Иверия».

В общем, участие организаций меньшинств в ФГО и Национальных платформах удовлетворительным не назовешь. Как заявил и.о. директора Кавказского отделения ЕЦВМ, «если посмотреть по странам ВП, меньшинства составляют от 3 до 20 % населения в различных странах; это не маленькая группа, а существенная часть общества. Их участие в Национальных платформах и рабочих группах должно быть намного более заметным».<sup>128</sup>

#### 4.2 Проблемы участия меньшинств в ФГО и Национальных платформах

Участие ОГО меньшинств в Национальных платформах сдерживает ряд факторов. Прежде всего, отбирая участников, Национальные платформы отдают предпочтение профессионализму и опыту по тематическим направлениям, что, большей частью, не касается прав и проблем меньшинств. Например, в 2013 г. приоритетными для Молдавской платформы были такие направления, как борьба с коррупцией, финансирование политических партий, развитие экономики и МСП, а также изменение климата.<sup>130</sup> В этом контексте ОГО меньшинств воспринимаются исключительно как организации, которые занимаются вопросами, касающимися собственных избирателей. Более того, Национальные платформы с трудом принимают ОГО меньшинств, даже когда те отстаивают вопросы, непосредственно затрагивающие меньшинства. Например, в ходе дебатов по антидискри-

ТАБЛИЦА 3: Участие меньшинств в ФГО и Национальных платформах<sup>129</sup>

Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Молдова	Украина
2	0	2	4	1	0

минационному закону в Молдове Национальная платформа организовывала кампании в поддержку его разработки, но к самим организациям меньшинств никто не обращался.<sup>131</sup>

Это создает еще одну проблему, а именно: лишь небольшое количество более утвердившихся организаций меньшинств ведут деятельность на политическом уровне и участвуют в инициативах по отстаиванию прав.<sup>132</sup> Помимо компетенции по конкретному направлению, от ОГО, участвующих в Национальных платформах, требуется также владение определенным уровнем знаний о процессах, происходящих в ЕС, и «жаргоном Евросоюза». Это, однако, большинству организаций меньшинств дается нелегко. Поэтому участие в Национальных платформах позволило бы организациям меньшинств ознакомиться ближе с концепциями и механизмами ЕС. Кроме того, языковые барьеры на пути участия меньшинств, похоже, проблема лишь для некоторых стран ВП. Например, в Армении все меньшинства говорят на государственном языке, армянском. В Молдове, напротив, многие меньшинства говорят по-русски. Однако публикации на веб-сайте Национальной платформы представлены только на румынском и английском. Это оправдывают экономией средств, а также политическим вопросом использования государственного языка.

Наконец, основной проблемой является дефицит знаний с обеих сторон. Организации меньшинств, подающие заявление о вступлении, порой не знакомы участникам Национальной платформы, что сказывается на рассмотрении заявлений. Подобные проблемы характерны для всех ОГО, но особенно остры для организаций из сельской или региональной местности.<sup>133</sup> В свою очередь, во многих организациях меньшинств ничего не знают или имеют ложные представления о роли Национальных платформ. Например, в Армении меньшинства, а также другие ОГО воспринимают Национальную платформу скорее как специальное подразделение ЕС, а не в качестве независимого института. Из-за этого одна организация меньшинства даже подавала заявление о принятии в участники платформы через представительство ЕС.<sup>134</sup> Проведенные для данного исследования интервью показывают, что большое количество организаций знают о существовании Национальных платформ в своих странах, но, как им кажется, им не хватает более подробной и точной информации об их роли и целях, особенно это касается небольших организаций, действующих за пределами столиц. Как подчеркивали в Фонде гражданской интеграции, «существует много проблем, связанных с информационным вакуумом; некоторые небольшие организации меньшинств, работающие в отдаленных районах, даже не знают о суще-

ствовании Национальной платформы или ФГО; обычно они обладают недостаточным уровнем информированности, который есть у организаций, работающих в столице подобно нашей».<sup>135</sup> Один представитель грузинской организации меньшинства выразил озабоченность «формальным участием» меньшинств, с которым его организация уже сталкивалась в других ситуациях, заявив, что, «если меньшинства участвуют лишь символически или для вида, то это не поможет делу меньшинств».<sup>136</sup>

Сложностей с включением вопросов меньшинств немало и в ФГО. С одной стороны, они связаны с тем, что повестку дня рабочих групп в значительной степени определяют флагманские темы ВП. Ограниченный регламент заседаний рабочей группы или подгрупп означает, что вопросов много, а времени для их обсуждения мало.<sup>138</sup> В результате, права и нужды меньшинств не всегда имеют приоритет в соответствующих публикациях ДССС. Например, мониторинговый отчет за 2011 год о соблюдении прав человека в странах ВП, подготовленный подгруппой по вопросам прав человека, фокусировал внимание на таких вопросах, как свобода собраний, свобода слова, пенитенциарные и психиатрические учреждения, судебная система и вопросы собственности, но вовсе не упоминал права меньшинств.<sup>139</sup>

С другой стороны, в своей оценке выполнения Дорожной карты ВП в 2013 г. ФГО указывает на недостатки в отношении прав меньшинств в Грузии и Молдове. В ней отмечается, что, несмотря на подготовку грузинским правительством законопроекта о предотвращении дискриминации, «на практике социальная интеграция меньшинств остается ограниченной», и приводятся случаи вмешательства в права религиозных меньшинств и ЛГБТ, а также насилия в отношении ЛГБТ.<sup>140</sup> В оценке ситуации по Молдове указано, что правительство подписало, но еще не ратифицировало Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств.<sup>141</sup> Более того, в самом последнем Индексе европейской интеграции за 2013 г. по странам Восточного партнерства (проекте по мониторингу, в котором ФГО принимает участие в качестве сотрудничающего партнера) упомянута лишь ратификация Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. И хотя в нем упоминается принятие национального законодательства и защита по этническому и языковому признаку (среди прочих критериев), конкретные указания на прогресс выполнения отсутствуют.<sup>142</sup>

В ФГО убеждены в том, что организации меньшинств должны проявлять больше инициативы – либо будучи более активными на уровне Национальных платформ,

#### ВРЕЗКА 5: Распространение информации. Пример Белорусской национальной платформы

В Беларуси Национальная платформа активно агитировала организации меньшинств и призывала их к сотрудничеству с Платформой. Для этого также составляли рассылочные списки и проводили информационные дни.<sup>137</sup> Кроме того, правозащитные организации стремятся расширить возможности и распространять информацию. Например, Группа по правам меньшинств в октябре 2013 г организовала в Молдове тренинг для организаций меньшинств по программе «Восточное партнерство», в котором участвовали представители 15 меньшинств. Ему предшествовало подобное мероприятие в Азербайджане в июле. Кавказское отделение ЕЦВМ провело семинар по Восточному партнерству в Грузии, а Центром «Социальное действие» – было организовано три мероприятия в Украине. Для проведения презентаций были также приглашены представители Национальных платформ.

чтобы получить статус делегата ФГО, либо отыскав лучший способ привязки интересующих их вопросов к темам рабочих групп.<sup>143</sup> В этом контексте общей темой (как на уровне ФГО, так и на уровне Национальных платформ) является проблема *«развития и сотрудничества по общим вопросам»*, и не только в отношении включения проблем меньшинств.<sup>144</sup> Так что же можно рассматривать в качестве возможного пути вперед? Так как права мень-

шинств рассматриваются как вопрос, требующий комплексного подхода и затрагивающий ряд тематических областей, то увеличиваются возможности формирования специальной подгруппы по правам меньшинств.<sup>145</sup>

Тем не менее, проблемы и препятствия на пути участия меньшинств в Национальных платформах и ФГО сохраняются, особенно в отношении доступа к информации о роли и сфере компетенции. Языковые проблемы также остаются сдерживающим фактором, так как многие представители ОГО меньшинств не говорят по-английски и используют русский как язык общения. Более того, знания и компетентность в делах ЕС, таких как создание углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли (УВЗСТ), требуют обширных технических и правовых знаний и опыта, чтобы разбираться в сопутствующих вопросах, включая права и обязанности ВТО, привлечение и движение капитала и так далее.

В целом, участие и привлечение меньшинств представляет для Национальных платформ и ФГО настоящую дилемму и ставит их перед выбором: сосредоточиться лишь на заранее определенных приоритетах ВП или пытаться разнообразить свою деятельность. Включение меньшинств требует преодоления ожиданий инициативного подхода со стороны представляющих их ОГО и предполагает наращивание возможностей и создание площадок, таких, как, например, специальная подгруппа ФГО, для обеспечения конструктивного участия меньшинств в программе Восточного партнерства.

# 5 Включение меньшинств в финансовые инструменты ЕС, доступные для стран Восточного партнерства

## 5.1 Финансовая поддержка стран Восточного партнерства

С общим бюджетом в 2,8 млрд. евро, выделенным восточным странам в 2009-2013 гг., ЕИСП остается основным финансовым инструментом для стран ВП. Сюда входят и 350 млн. евро на конкретные программы и инициативы, добавленные при запуске программы «Восточное партнерство». Более того, по результатам Обзора реализации Европейской политики добрососедства в 2011 г. прибавили еще 150 млн. евро.<sup>146</sup> Финансирование программы «Восточное партнерство» в двустороннем измерении показано в приведенной ниже таблице.

Финансовая поддержка инициатив ВП в многостороннем измерении выделяется, главным образом, на флагманские инициативы. В период с 2009 по 2013 гг. ЕС выделил в общей сложности 44 млн. евро на «Комплексное управление границами», 40 млн. евро на «Схему финансирования МСП», 53 млн. евро на «Региональные рынки электроэнергии, энергоэффективность и возобновляемые источники энергии», 11 млн. евро на «Предотвращение, готовность и реагирование на стихийные и антропогенные бедствия» и 10 млн. евро на «Поощрение надлежащего управления природоохранной деятельностью».<sup>150</sup> Сред-

ства, предоставленные в распоряжение Фонду поддержки гражданского общества Восточного партнерства в период с 2011 по 2013 г., составляют свыше 37 млн. евро. Наконец, с 2011 по 2015 г. на Культурную программу Восточного партнерства выделено в общей сложности 12 млн. евро.<sup>151</sup>

Среди других инициатив, в которых участвуют страны ВП: приграничное сотрудничество для укрепления связей между государствами-членами и странами-партнерами на границе ЕС, с общим финансированием около 950 млн. евро на 2007-2013 гг. и около 523 млн. евро на межрегиональное сотрудничество на 2007-2010 гг. Среди приоритетных направлений: содействие реформам, высшее образование и межрегиональный диалог, реализация ЕПДС и Стратегического партнерства с Россией, а также инвестирование при участии Инвестиционного фонда соседства.<sup>152</sup> Кроме того, для стран ВП доступны не привязанные к конкретным регионам инструменты финансирования, такие как Инструмент сотрудничества в области развития, Европейский инструмент содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ), Инструмент стабильности и Инструмент сотрудничества в области ядерной безопасности.

С 2014 г. ЕИСП будет заменен новым финансовым инструментом – Европейским инструментом соседства

ТАБЛИЦА 4: Финансирование программы ВП в странах-участницах

	ВСЕГО (в млн. евро)	Армения	Азербайджан	Грузия	Молдова	Украина
Комплексное институциональное развитие (КИР) 2011-2013 гг. <sup>147</sup>	167	33	19	31	41	43
Пилотные программы регионального развития (ППРР) 2012-2013 гг. <sup>148</sup>	62	Суммы, выделенные стране в рамках Годовых программ действий	Суммы, выделенные стране в рамках Годовых программ действий	Суммы, выделенные стране в рамках Годовых программ действий	Суммы, выделенные стране в рамках Годовых программ действий	Суммы, выделенные стране в рамках Годовых программ действий
Интеграция и сотрудничество со странами Восточного партнерства (ЕаРПС) 2012-2013 гг. <sup>149</sup>	65 (2012)	15 (2012)	–	22 (2012)	28 (2012)	–
	87 (2013)	25 (2013)	–	27 (2013)	35 (2013)	–

(ЕИС). В декабре 2013 г. Совет принял Многолетнюю рамочную финансовую программу ЕИС на 2014-2020 гг. с бюджетом 15 433 млрд. евро. Предполагается, что эти новые финансовые инструменты будут более гибкими, с более простыми правилами и более ориентированными на права человека, демократию и добросовестное государственное управление. Новый ЕИС охватит 16 стран-соседей ЕС, в том числе шесть стран ВП, работая по «принципу дифференцирования и стимулирования» и сосредоточившись на ряде конкретных направлений: права человека, верховенство закона, развитие демократии и гражданского общества; устойчивый и всеобъемлющий рост и экономическое развитие, включая интеграцию с внутренним рынком ЕС; мобильность и контакты между людьми; а также региональная интеграция, включая приграничное сотрудничество.<sup>153</sup> Хотя реализация программ в рамках ЕИСП в 2014 г. продолжится, в настоящее время уже ведется работа по разработке стратегии и планированию ЕИС.

## 5.2 Привлечение меньшинств в секторальные программы ЕИСП

Основной формой помощи ЕС странам ВП является бюджетная поддержка и финансирование крупных программ для осуществления процессов реформирования во взаимно-согласованных секторах. Процесс планирования программ ЕИСП основан на Документах о стратегии содействия странам (ДССС). Текущие ДССС охватывают 2007-2013 гг. в соответствии со сроком действия ЕИСП. Приоритеты помощи по ДССС определены, в первую очередь, на основе целей политики, сформулированных в Плане действий. В документах ДССС также приводится анализ политической и экономической ситуации в стране, описана прошлая и текущая помощь ЕС и иных доноров в двустороннем и многостороннем измерении.

На основе документов ДССС запланированы изложенные в документах Национальных индикативных программ (НИП) меры оперативного реагирования на срок в три или четыре года. В них указан ориентировочный бюджет, а также ряд основных и вспомогательных приоритетных направлений. По каждому вспомогательному приоритету с долгосрочным воздействием ставят конкретные задачи и результаты, а также устанавливают показатели для оценки их достижения в соответствии с логикой избранного подхода. Наконец, в Годовых программах действий и Информационных карточках проектов изложены конкретные мероприятия, включая выделяемые суммы и предполагаемые сроки.

В целом, только в двух ДССС при анализе ситуации в стране упоминаются права и положение меньшинств. В ДССС по Грузии подчеркиваются «проблемы полной интеграции меньшинств в основное русло политической, экономической и культурной жизни Грузии» с особым упоминанием ситуации армяно-язычных и месхетинских общин.<sup>154</sup> В анализе ситуации в ДССС по Молдове указы-

вается, что «права меньшинств, в частности, языковые, не соблюдаются».<sup>155</sup> Однако ни по одному из основных приоритетных направлений помощи, обозначенных в обоих ДССС, меньшинства не упоминаются, хотя все они касаются прав человека и основных свобод.

В большинстве документов НИП также не указано никаких конкретных целей, результатов или показателей по правам меньшинств. Единственным исключением является НИП на 2011-2013 гг. для Молдовы, в котором перечисляется «ряд случаев нарушения прав национальных, религиозных и иных меньшинств, о которых сообщали ЕС, ООН, Совет Европы, ОГО» с конкретной целью «видимого уменьшения», как одного из десяти определенных показателей по вспомогательному приоритету «верховенства закона, прав человека и безопасности».<sup>156</sup> Кроме того, в двух НИП по Грузии меньшинства упоминаются в третьем основном приоритете, касающемся сокращения бедности и социальных реформ. В обоих НИП «возросшая экономическая и социальная интеграция меньшинств Грузии, проживающих в сельской местности и на периферии», приведена в качестве ожидаемого результата вспомогательного приоритета развития регионов.<sup>157</sup>

Дополнительно к ЕИСП в 2012 г. была введена программа «Интеграция и сотрудничество со странами Восточного партнерства (ЕaPIS) – Восточное соседство», в рамках которой средства выделяют по принципу «больше за большее» после рассмотрения прогресса каждой страны-партнера в процессе реформ. Первый пакет финансирования направлен в Армению, Грузию и Молдову. В Информационной карточке плана действий по программе ЕaPIS указано в общей сложности семь основных критериев оценки прогресса, включая уважение прав человека: а это подразумевает отсутствие дискриминации в отношении меньшинств. Прогресс оценивается на основе Годового отчета о выполнении ЕПДС и признанных во всем мире стандартов.<sup>158</sup>

Из-за того, что ЕИСП, а также дополнительные средства ВП используются, главным образом, для финансирования общего бюджета и бюджета определенных секторов, сложнее определить, в каком объеме выделяются средства по связанным с меньшинствами направлениям в странах ВП. Прежде всего, Годовые программы действий и Информационные карточки проектов с наибольшим финансированием разрабатываются для поддержки определенных секторов и редко касаются проблем меньшинств. Например, поддержка ЕС политических реформ в судебном секторе в Грузии, Молдове и Украине составляет, соответственно, 18 млн. евро, 52 млн. евро и 10 млн. евро. Только в Информационной карточке плана действий по Грузии затронут вопрос о том, чтобы сделать решение проблем меньшинств одним из основных направлений деятельности. Общей целью программы являются «укрепление верховенства закона и защита прав человека в Грузии». Одним из ожидаемых результатов секторальной программы является укрепление потен-

циала по эффективному оказанию юридической помощи и представлению в суде интересов граждан, отвечающих установленным требованиям. Соответствующий показатель при этом определяет наличие у определенных групп, включая женщин и меньшинства, права на такие услуги.<sup>159</sup>

В сентябре 2012 г. Генеральный директорат по развитию и сотрудничеству EurorAid опубликовал новые Руководящие принципы бюджетной поддержки для предоставления персоналу организаций ЕС, а также стран-партнеров рекомендаций по вопросам процедурных требований, разработки программ и реализации мер по поддержке государственных бюджетов.<sup>160</sup> В них вводится дифференциация договоров о бюджетной поддержке для лучшей адаптации механизмов реагирования на ситуацию в стране-партнере, получающей помощь. Определены три общих типа договоров о бюджетной поддержке: договоры о мерах эффективного управления и развития (GGDC), договоры о секторальных реформах (ДСР) и договоры о государственном строительстве (ДГС).<sup>161</sup> Инновационным компонентом, введенным ЕС, является «Оценка основополагающих ценностей». Теперь от представительств ЕС требуется оценка соблюдения и готовности отстаивать права человека, демократию и верховенство закона на этапе планирования. При этом должны учитываться Стратегии стран по соблюдению прав человека, отчеты миссий ООН по наблюдению за выборами, политические отчеты представительств и отчеты правозащитных организаций. В круг вопросов по оценке положения с защитой прав человека в любой стране входит вопрос об эффективной защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам или коренным народам.

На этапе планирования программ подобную оценку следует выполнять до стадии формулирования целей при подготовке соответствующих Информационных карточек планов действий. Однако Оценка основополагающих ценностей, а также последующий мониторинг во время реализации являются предварительным условием только для GGDC. Поскольку основным режимом финансирования стран ВП до настоящего момента была отраслевая бюджетная поддержка, то финансирование и в будущем, вероятнее всего, будет происходить по ДСР.<sup>162</sup> Однако для ДСР Оценка основополагающих ценностей не является обязательной; в новых Руководящих принципах бюджетной поддержки сказано лишь, что «следует учитывать приверженность основополагающим ценностям».<sup>163</sup>

Из анализа документов по планированию программ ЕИСП очевидно, что права и проблемы меньшинств не фигурируют среди основных вопросов в процессах планирования и реализации секторальных программ, хотя это было бы важно, особенно для таких секторов, как здравоохранение, образование, трудоустройство, экономическое развитие и государственное управление.

### 5.3 Включение меньшинств в грантовые программы – Фонд поддержки гражданского общества

В последние годы ЕС все больше признает, насколько важную роль играет жизнеспособное гражданское общество в осуществлении демократических перемен и соблюдении прав человека, в том числе и меньшинств. Фонд

#### ВРЕЗКА 6: Вовлечение меньшинств в финансируемые ЕС секторальные программы для стран-кандидатов в ЕС

По сравнению с ЕИСП в большое количество программных документов секторальных программ для стран-кандидатов на вступление в ЕС, финансируемых посредством Инструмента подготовки к вступлению в ЕС (IPA), в качестве вопроса, требующего комплексного подхода, вошли права и проблемы меньшинств. Однако конкретное практическое применение в этих документах намечено недостаточно, если вообще имеется.

Например, в Косово проект Инструмента подготовки к вступлению в ЕС (IPA) на 2007 г. под названием «Поддержка органов местного самоуправления и децентрализация» направлен на улучшение координации между центральным правительством и муниципалитетами в разработке политики, укрепление механизмов обеспечения выполнения правовой базы и предоставления услуг, повышение эффективности и подотчетности муниципалитетов для предоставления экономических коммунальных услуг и улучшения диалога с гражданами. И хотя в Информационной карточке проекта в качестве вопроса, требующего комплексного подхода, указаны ориентированные на меньшинства меры, включая совершенствова-

ние рекламно-информационных услуг и регулярные заседания комитета по вопросам равных возможностей, весьма сомнительно, чтобы эти меры оказались достаточными.<sup>164</sup>

Другие примеры можно найти в подготовительных мероприятиях за 2007 и 2009 гг. по программам «Обучение длиною в жизнь» и «Молодежь в действии» в Хорватии и Македонии. Эти проекты направлены на подготовку Хорватии и Македонии как стран-кандидатов к участию в программах Европейской комиссии путем наращивания потенциала соответствующих национальных учреждений по управлению программами и предоставление заинтересованным лицам возможности участия в некоторых проектах. Проекты предоставляют конкретные возможности финансирования образовательных проектов, за которые берутся ОГО меньшинств, а также возможность для этих групп приобрести существенный опыт по разработке программ Комиссии и стаж в реализации финансируемых Комиссией проектов. Тем не менее, во всех Информационных карточках проектов указано, что «деятельность в рамках проекта не оказывает прямого влияния на меньшинства».<sup>165</sup>

## ВРЕЗКА 7: Средства, выделенные через Фонд поддержки гражданского общества («Фонд»)

Проекты, финансируемые из средств финансового пакета Фонда поддержки гражданского общества на 2011-2013 гг., все еще реализуются. Планирование новой схемы финансирования на 2014-2020 гг. продолжается.<sup>167</sup> Всего восточным соседям было выделено: на 2011 г. – 11 млн. евро, а на 2012 и 2013 гг. – 23,4 млн. евро.<sup>168</sup>

гражданского общества выступал за включение дополнительного инструмента поддержки гражданского общества в соседних странах, который был впоследствии принят Европейской комиссией в обзоре реализации Европейской политики добрососедства за 2011 г. В нем указывалось, что «гражданское общество играет ключевую роль в защите прав женщин, достижении социальной справедливости и уважении меньшинств, а также в защите окружающей среды и повышении эффективности ресурсов.(...) Финансирование ЕС таких мероприятий можно было бы осуществлять, учредив специальный Фонд поддержки гражданского общества ради добрососедства».<sup>166</sup>

Цели Фонда поддержки гражданского общества на 2011 и 2012-2013 гг., намеченные в годовых Информационных карточках проектов, следующие: укреплять потенциальные возможности негосударственных структур, содействовать вовлечению негосударственных структур в политический диалог, развивать многостороннее взаимодействие между негосударственными структурами и органами власти на национальном и местном уровнях и расширять участие ОГО в планировании, реализации и мониторинге помощи и политик ЕС.<sup>169</sup> Ни в одной Информационной карточке проекта меньшинства конкретно не упоминаются ни в целях, ни в ожидаемых результатах, ни в предполагаемой деятельности. Со ссылкой на статью 14 регламента ЕИСП, содержащую определение неправительственных организаций, в качестве получателей поддержки приведены «организации, представляющие национальные и (или) этнические меньшинства». Однако о включении вопросов, требующих комплексного подхода, в основные направления деятельности говорится лишь в связи с гендерным равенством и проблемами молодежи.<sup>170</sup>

Фонд организует региональные и местные конкурсы проектных предложений. Местные конкурсы по данной программе, в основном, были объединены с конкурсами по программе «Объединения граждан и органы местного самоуправления: сотрудничество на благо развития» (программа NSA LA), так как цели обеих программ частично совпадают, а финансовые пакеты для программ NSA LA намного меньше. Например, в Украине все три конкурса на гранты Фонда были объединены с программой NSA LA из-за малой суммы пакета финансирования (600 000 евро) последней.<sup>171</sup>

Еще одной целью является поддержка расширения политического диалога по направлениям двустороннего сотрудничества между ЕС и странами-партнерами. Например, для Украины были установлены такие приоритеты, как энергетика, экология и управление границами. С учетом ожидаемого подписания Соглашения об ассоциации в новой Рамочной финансовой программе на 2014-2020 гг. к основным направлениям причислили верховенство закона и правосудие, развитие предпринимательства и энергетическую эффективность. Однако из-за того, что Украина не подписала Соглашения об ассоциации на Вильнюсском саммите, как первоначально ожидалось, выбор этих секторов будет пересмотрен. Ни один из финансируемых из Фонда проектов по Украине не затрагивал меньшинства ни при реализации, ни на этапе планирования.<sup>172</sup> В финансируемых Фондом проектах по Грузии также не было выгодоприобретателей из числа меньшинств. К приоритетам сотрудничества в 2013 г., установленным для Грузии, отнесли реформу управления государственными финансами и прозрачность бюджета, энергетику, децентрализацию и схемы комплексного планирования развития, тогда как на 2012 г. это были сельское хозяйство, торговля, судебная система, управление государственными финансами и миграция, а также визовый диалог.<sup>173</sup>

Помимо Фонда имеется грантовая инициатива меньшего масштаба – Культурная программа Восточного партнерства. До настоящего момента финансирование по ней получили 15 региональных проектов, в том числе один с ориентированной на меньшинства целью. Проект направлен на сохранение культурного разнообразия и поддержку культуры меньшинств путем укрепления потенциала органов местного самоуправления, ОГО, руководителей учреждений культуры и местных общин в Украине и Армении.<sup>174</sup>

## 5.4 Включение меньшинств в грантовые программы- Европейский инструмент содействия демократии и правам человека

Европейский инструмент содействия демократии и правам человека – это инструмент, охватывающий все страны и регионы, включая страны ВП. В Дорожную карту ЕС на 2013 г. к Вильнюсскому саммиту он был специально включен как средство поддержки, оказываемой Евросоюзом по согласованным направлениям с целью содействия проведению демократических реформ и соблюдения прав человека, в том числе меньшинств.<sup>175</sup>

В Стратегических планах ЕИДПЧ на 2007-2010 и 2011-2013 гг., а также в основу Программы поддержки отдельной страны (ППОС) положены, пять конкретных направлений деятельности, каждое из которых относится к меньшинствам.<sup>178</sup> Соответственно, все Годовые программы действий указывают, среди прочих направлений

**ВРЕЗКА 8: Средства, выделенные через ЕИДПЧ странам ЕИСП**

На 2007-2010 гг. на программы поддержки отдельных стран через ЕИДПЧ было выделено в общей сложности 161 млн. евро, 30 % из которых направлены в страны ЕИСП и Ближнего Востока. 47 млн. евро было выделено на трансграничную и региональную деятельность, 20 % из которых направлены в страны ЕИСП и Ближнего Востока.<sup>176</sup> На 2011-2013 гг. были выделены такие же объемы, из которых 165,4 млн. евро – на Программы поддержки отдельных стран (из них 30 % странам ЕИСП и Ближнего Востока), а 18,9 млн. евро – на межгосударственную и региональную деятельность (из них 20 % странам ЕИСП).<sup>177</sup>

деятельности, права меньшинств.<sup>179</sup> В значительной степени это отражено в статистике децентрализованных конкурсов проектных предложений по странам ВП. Из всех 20 конкурсов в период между 2009 и 2013 годами 14 относятся к целям и (или) приоритетам меньшинств. И все же, если посмотреть, какие проекты победили на конкурсах, вырисовывается иная картина. Из 122 проектов, одобренных в период между 2009 и 2013 гг., лишь 14 реализуют организации меньшинств и (или) направлены на меньшинства, а это менее 12 %. Более того, не утверждено никаких затрагивающих меньшинства проектов в Армении, Азербайджане, Беларуси и Молдове, хотя в каждой из этих стран проводился по меньшей мере один конкурс предложений по меньшинствам; а в ППОС Молдовы их было даже три.<sup>180</sup>

Ориентированные на меньшинства проекты в ППОС были профинансированы инструментом ЕИДПЧ только в Грузии и Украине. Например, в Грузии два проекта финансировались с упором на армяно-язычные меньшинства в Самцхе-Джавахети, первый из которых был направлен на поддержку реформы правосудия по делам

несовершеннолетних в Квемо-Картли и Самцхе-Джавахети, а второй, реализуемый Многонациональным ресурсным центром Фонда развития гражданского образования, направлен на снижение уровня насилия и ксенофобии среди молодежи. Два проекта для месхетинских общин призваны укрепить навыки лидеров и организаций отстаивать свои права и эффективнее пользоваться услугами государства, а также повысить осведомленность о правах человека и доступность правосудия. В ходе выделения последнего пакета в октябре 2013 г. финансирование получил проект по содействию свободным и честным выборам местных органов самоуправления в 2014 г., в котором особое внимание уделялось административным краям Самцхе-Джавахети, Квемо-Картли, Кахети, Шида Картли и Мцхета-Мтианети.<sup>182</sup> В Украине, по ППОС ЕИДПЧ финансировались всего пять проектов, непосредственно связанных с правами меньшинств. Например, проект Всеукраинской ассоциации преподавателей истории и общественных наук по развитию диалога о применении межкультурного подхода к преподаванию истории; проект по развитию навыков для крымской молодежи и проект, направленный на обеспечение возможностей осуществления избирателями из общин меньшинств своего права голоса на парламентских выборах 2012 г.<sup>183</sup>

Организации меньшинств, особенно, небольшие, сталкиваются с рядом трудностей, когда пытаются получить финансирование через ЕИДПЧ. У них нет возможностей и опыта определенного уровня финансирования, а также ранее реализованных проектов, как того требуют правила и условия отбора, установленные для ЕИДПЧ. Порой одним из требований конкурса является подача документов на английском языке, что требует языковых навыков, имеющих лишь у небольшого числа ОГО, более укомплектованных персоналом. Вариант выдачи субгрантов ОГО в рамках проекта ЕИДПЧ рассматривается в качестве положительного механизма вовлечения менее опытных, и менее развитых организаций. Порой такой подход

**ТАБЛИЦА 5:** Конкурсы ЕИДПЧ по программам поддержки отдельных стран и победившие проекты

	Общее количество конкурсов в период 2009-2013 гг.	Меньшинства, указанные в целях или приоритетах	Общее число утвержденных проектов в период 2009-2012 гг.	Утвержденные проекты, ориентированные на меньшинства
<b>Армения</b>	2	1	19	0
<b>Азербайджан</b>	2	1	9	0
<b>Беларусь</b>	3	1	0	0
<b>Грузия</b>	6	6	64	11
<b>Молдова</b>	4	3	16	0
<b>Украина</b>	3	2	14	5 <sup>181</sup>
<b>ИТОГО</b>	20	14	122	16

ИСТОЧНИК: СРЕДСТВО ПОИСКА EUROPEAID КОНКУРСА ПРОЕКТНЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ И УВЕДОМЛЕНИЯ О ЗАКУПКАХ: [HTTPS://WEBGATE.EC.EUROPA.EU/EUROPEAID/ONLINE-SERVICES/INDEX.CFM?ADSSCHCK=1385744380569&DO=PUBLI.WELCOME](https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSCHCK=1385744380569&DO=PUBLI.WELCOME). ПОДТВЕРЖДЕНИЕ ПОЛУЧЕНО ОТ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ ЕС В АРМЕНИИ, ГРУЗИИ И УКРАИНЕ.



налагает дополнительные административные расходы на организацию получившую грант, как, например, в Грузии, где налоговое законодательство очень затрудняет выдачу субгрантов. Положения ЕИДПЧ по новой многолетней рамочной финансовой программе предусматривают, что общие бюджеты грантов могут возрасти, что означает дальнейшее отстранение небольших ОГО, включая ОГО меньшинств, не способных освоить объемные гранты.<sup>184</sup>

Организациям меньшинств хорошо известны такие преграды. Как указал один представитель украинской организации, у которого брали интервью для данного исследования: «Нам кажется, что ЕС не заинтересован в развитии небольших организаций, и они всегда работают и оказывают финансовую поддержку одним и тем же организациям, с которыми знакомы, то есть более крупным организациям с более сильными европейскими партнерами».<sup>185</sup> К подобным заключениям пришел и представитель грузинской организации, которая получила финансирование как партнер ведущей организации-заявителя, но потерпела неудачу по собственной заявке. Этот респондент указал на недостаточную обратную связь по предложениям, которые были отвергнуты: «Может, потому что у нас недостаточно опыта, или ЕС принципиально дает средства только более крупным ОГО».<sup>186</sup>

Сложностей добавляют и языковые барьеры. Как признался представитель цыганской организации: «Уровень владения английским в ромских организациях не дотягивает и до среднего. Поэтому трудно составлять отчеты и проектные предложения на английском».<sup>187</sup> В данном контексте ряд организаций выражали желание и необходимость получать больше информации о возможностях и механизмах финансирования ЕС, а также поддержку в приобретении умений и навыков в соответствующих областях, например, в области разработки проектов или составления предложений.<sup>188</sup>

Из-за этих сдерживающих факторов организации меньшинств имеют лишь ограниченный доступ к средствам, выделяемым ЕС для целевого субсидирования поддержки гражданского общества. Из 14 опрошенных организаций лишь три когда-либо получали грант ЕС, причем одна была партнером по проекту победителя конкурса, а три неоднократно и безуспешно подавали заявки по различным направлениям финансирования ЕС; оставшиеся восемь никогда не обращались ни за каким грантом ЕС. Примечательно то, что большинство опрошенных организаций получали финансирование по иным международным каналам, включая страны-члены ЕС, посольства США, АМР США, ПРООН и такие фонды, как Фонд открытого общества.

**ТАБЛИЦА 6:** Опыт взаимодействия организаций меньшинств с донорами ЕС и международного сообщества

Финансирование Евросоюзом (как основного получателя или партнера)	Неудачное обращение в ЕС	В ЕС не обращались	Другие международные доноры
3	3	8	10

ИСТОЧНИК: ИНТЕРВЬЮ С 14 ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ ОРГАНИЗАЦИЙ МЕНЬШИНСТВ И ПРАВООЩИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, РАБОТАЮЩИХ ПО ВОПРОСАМ МЕНЬШИНСТВ.

# 6 Статистика и определение показателей по правам меньшинств

## 6.1 Необходимость статистических данных по меньшинствам

Статистические данные и информацию о положении меньшинств получить трудно, а, в большинстве случаев, ее просто не существует. Это относится не только к странам ВП, но и к странам, присоединяющимся к ЕС, и даже государствам-членам ЕС. И все же для выработки эффективной и всеохватывающей политики, секторальных стратегий и программ, задания целевых показателей и критериев, не говоря уже об измерении достижений и оценке пригодности и жизнеспособности конкретного проекта, статистические данные просто необходимы. Последствиями неправильной постановки задач в отношении меньшинств в конкретных программах или ненадлежащего учета их интересов в стратегиях более крупных секторов станет дальнейшая маргинализация и бедность.

Правозащитный подход к составлению программ (HRВАР), ставший основным принципом ООН, подчеркивает необходимость наличия «показателей, напрямую связанных с нарушением прав».<sup>189</sup> За эти годы правозащитный подход получил дальнейшее развитие и нашел применение в процессах планирования во многих донорских организациях. Выполненное в 2006 году исследование подходов доноров к учету прав человека при разработке проектов, заказанное ОЭСР, выявило различные формы помощи в этой области, большинство из которых направлялось в проекты, нацеленные непосредственно на конкретное право или конкретную группу. Также были обнаружены примеры стратегического использования прав человека в разработке национальных программ и включения вопросов защиты прав человека как одного из направлений деятельности в секторальных программах, включая разработку показателей по правам человека, хотя и в намного меньшей мере. Одним из заключений, сделанных по результатам исследования, было то, что «правозащитному сообществу придется больше работать над тем, чтобы наглядно продемонстрировать, где правозащитные методы и принципы можно с максимальной пользой применить к проблемам развития».<sup>190</sup>

Сбор данных по меньшинствам продолжает оставаться проблемой, о которой часто говорят. В директив-

ной записке Генерального секретаря ООН для системы учреждений ООН об отношении к расовой дискриминации и защите прав меньшинств дается конкретная рекомендация «принимать обоснованные меры и проводить политику по всем направлениям, начиная с предотвращения конфликтов и до развития, в том числе в различных измерениях исключения, поддерживая сбор данных, относящихся к меньшинствам, в том числе при переписях населения».<sup>191</sup> За последние несколько лет Независимый эксперт ООН по вопросам меньшинств неоднократно подчеркивал необходимость включения меньшинств в Повестку дня по вопросам развития после 2015 г.<sup>192</sup> В докладе Совету по правам человека по поводу ЦРТ от января 2014 г. сказано, что «вследствие использования общих результатов и продолжающегося отсутствия подробных данных выполняются очень мало измерений продвижения меньшинств к поставленным целям. Правительства больше обращают внимание на легкодоступные группы населения и вопросы, которые проще и дешевле решать. Вопросы географической и социальной досягаемости меньшинств чаще усложнены, а проблемы дискриминации и социальной изоляции настолько долгосрочны, что с ними очень трудно бороться. Как следствие, вопросы меньшинств и разрешение проблем в стратегиях касательно меньшинств часто игнорировались даже тогда, когда была политическая воля их решать».<sup>193</sup>

Правозащитные органы, в том числе Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) и КЭСКОП, неоднократно обращались к странам ВП с просьбой указывать в отчетах, направляемых в комитеты, информацию о населении, образовании и трудоустройстве в этническом разрезе. В 2011 г. КЛРД указывает в заключительных замечаниях по представленному Грузией национальному отчету на свою «озабоченность отсутствием подробных данных по меньшинствам, в том числе таким малочисленным, как кисты, курды, евреи, греки, ассирийцы, а также по ЛПВС и беженцам».<sup>194</sup> На отсутствие подробных данных указывалось также в заключении по национальному отчету Армении за 2011 г. с просьбой сообщить «актуальные данные по составу населения, включая ассирийцев, азербайджанцев, цыган и другие небольшие этнические группы».<sup>195</sup> Что касается ситуации в Молдове, у КЛРД вызывает беспокойство отсутствие надежных данных об этническом составе молдавского насе-

ления, «в частности, ромского меньшинства, а также отсутствие систематического сбора данных по социальной интеграции, проблемам и случаям дискриминации».<sup>196</sup>

## 6.2 Трудности сбора подробных данных

Сбор подробных данных продолжает вызывать затруднение по целому ряду причин:<sup>197</sup>

- *Отсутствие официального признания*: признание существования меньшинств является предварительным условием учета государством меньшинств в стратегиях развития секторов, начиная со сбора подробных данных. В странах ВП не все меньшинства официально признаны. Например, в Армении всего одиннадцать официально признанных меньшинств: ассирийцы, белорусы, грузины, немцы, греки, евреи, курды, поляки, русские, украинцы и езиды. Однако есть еще и таты и удины, два «новых меньшинства», появившихся в результате перемещения беженцев в период 1989-1990 гг. Восемь «этнографических (субэтнических) групп украинцев» (в государственной терминологии), таких как бойки, гуцулы и русины, в Украине меньшинствами не считают, хотя некоторые из них и пытались добиться признания своей самобытности.<sup>198</sup>
- *Страхи правительства*: сбору подробных данных часто мешают опасения правительства относительно того, какие выводы и заключения будут сделаны по дезаггегированным данным, включая реакцию международных донорских организаций и финансовые последствия для национальных бюджетов, а также потенциальные конфликты между группами.
- *Ограничения самоидентификации*: ввиду отсутствия определения термина «меньшинство» самоидентификация происходит по целому ряду признаков, включая этническую принадлежность, религию, культуру и язык.<sup>199</sup> В регионе ВП отмечено также явление сокрытия принадлежности к меньшинству опрашиваемых лиц из-за опасений дискриминации или репрессий. В третьем заключении по Азербайджану Консультативный комитет (КК) РКЗНМ поднимал вопрос о том, как соотносятся 306 человек, назвавшихся этническими армянами в переписи 2009 года, и официальная оценка, согласно которой за пределами Нагорного Карабаха проживает приблизительно 30 000 этнических армян.<sup>200</sup> Международную озабоченность вызвали также связанные с этим вопросы применения концепции самоидентификации в других странах ВП. Например, в заключительных замечаниях по представленному Молдовой национальному отчету за 2011 г. КЛРД выразил озабоченность по поводу невозможности самоидентификации как «ром» и применения термина «цыган».<sup>201</sup> В третьем заключении по Армении КК РКЗНМ обратил внимание на обязательный характер вопросов в переписи 2011 года относительно этнической принадлежности и языка.<sup>202</sup> В

качестве оправдания правительства часто указывают на законодательные запреты по сбору данных, относящихся к этнической принадлежности. Однако во многих странах сбор данных об этнической

принадлежности зависит лишь от соблюдения определенных гарантий. Это, например, оговорено в статье 7 закона Украины «О защите персональных данных».<sup>203</sup>

- *Неспособность правительственных и административных органов*: дополнительной проблемой является ограниченная способность властей в некоторых странах эффективно осуществлять сбор данных. В частности, при сборе статистических данных разными административными структурами в единую базу данных несогласованность действий затрудняет обработку и применение таких данных для реализации целей разработки программ.<sup>204</sup>

## 6.3 Правозащитные подходы и учет меньшинств при планировании программ

Несмотря на сложную ситуацию со сбором и обработкой данных об этнической принадлежности и национальности, необходимость этих данных для эффективной разработки и реализации стратегий и программ развития совершенно очевидна. Последствия неполноты подобных данных не раз документировались. Например, Европейская сеть против расизма (ЕСПР), оценив последствия отсутствия сопоставимых социально-экономических данных для адресных политик по этническим меньшинствам и мигрантам в ЕС и государствах-членах, пришла к выводу, что, несмотря на задействованные политические инструменты социальной интеграции, «пока что они не принесли ощутимых результатов по интеграции этнических меньшинств и мигрантов. И, отчасти, из-за проблем, связанных со сбором данных. В целом, отсутствие данных, собранных непосредственно по мигрантам и этническим меньшинствам, затрудняет мониторинг их социально-экономического положения. В свою очередь, это усложняет разработку надлежащей политики и определение прогресса. И этот вопрос нужно решать на уровне ЕС».<sup>205</sup>

Одной из сложнейших задач является преобразование прав и потребностей меньшинств в конкретные стратегии и программы. В то время как большинство международных органов, в том числе и ЕС, через разработку программных инструментов и пособий, активно продвигают концепцию гендерного равенства, выведение на передний план вопросов соблюдения прав меньшинств так и не подкреплено практическими рекомендациями. Однако принятие систематически мер затруднено даже в гендерной области. И хотя инструмент для включения гендерного вопроса в подходы, используемые для определения секторов и проектов, на которые пойдет помощь ЕС, был разработан в 2004 г., в отчете Европейского парламента за 2009 г. отмечалось, что «гендерная проблематика часто

упоминается как вопрос, требующий комплексного подхода, без какого-либо указания на конкретные действия, определенные цели и сроки или выделенные бюджеты».<sup>206</sup>

Что касается помощи ЕС, Европейский центр по вопросам меньшинств (ЕЦВМ) в 2006 г. разработал для Европейского агентства по реконструкции (ЕАР) и его филиалов в Юго-Восточной Европе специальное руководство «Как сделать вопросы меньшинств одним из основных направлений деятельности». В 2011 г. ЕЦВМ адаптировал руководство для Южного Кавказа. Данное руководство распространили среди государственных органов и организаций меньшинств.<sup>207</sup> В 2010 г. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) разработала ресурсный справочник и инструментарий для включения маргинализированных меньшинств в программы ПРООН. Справочник рассчитан не только на сотрудников ПРООН в разных странах, но и на другие организации, правительственные структуры и ОГО.<sup>208</sup>

В нем ЕЦВМ обращает внимание на то, что отношение к вопросам меньшинств можно изменить, используя два аналитических подхода:

- *В анализе с позиций развития* подчеркиваются экономические и социальные последствия включения вопросов меньшинств в процессы развития или исключения их из этих процессов. В этом отношении целью программ должно быть не обеспечение равного распределения выгод, а учет того, что особые потребности или проблемы групп требуют дополнительных или иных решений, ибо «разнообразие в развитии требует разнообразия в политике».
- *Анализ с позиций прав* дополняет анализ с позиций развития, ссылаясь на развитие и защиту прав меньшинств в программах. Он направлен на выявление существующих расхождений между декларациями и официальными правовыми положениями с одной стороны и их реализацией на различных уровнях, а также недостатков, каковыми в глазах сообществ меньшинств являются отсутствие прозрачности и соответствующей информации.

Оба анализа необходимо выполнять на трех различных уровнях: *макроуровне* стандартов доноров, правительственных обязательств и правовых баз; *мезоуровне* секторов, участвующих в поставке и предоставлении ресурсов; и *микроуровне* доступа и использования ресурсов сообществами меньшинств.<sup>209</sup>

ПРООН подходит к решению вопросов меньшинств с точки зрения развития, а также соблюдения прав человека, подчеркивая положительные эффекты для стратегий сокращения бедности и процессов национального развития, если решение вопросов меньшинств станет одним из основных направлений деятельности. Она предлагает ряд мер для лучшего понимания ситуации и расстановки сил в конкретной стране, включая сбор соответствующих данных, определение и анализ, а также изучение законода-

тельной базы и политической конъюнктуры; определение подходящих подходов к работе по вопросам меньшинств и наращиванию потенциала на уровне планирования; выявление национальных партнеров, включая министерства и организации меньшинств; и использование таких средств воздействия, как рекомендации международных организаций или инициативы по правам меньшинств.<sup>210</sup>

#### 6.4 Специальные показатели по меньшинствам для программ

За последние годы было предпринято немало шагов, направленных на выработку показателей для измерения степени выполнения международных договоров по правам человека, в том числе относящихся непосредственно к меньшинствам. Например, в 2008 г. Совет Европы начал разрабатывать политические показатели для оценки законодательного воздействия РКЗНМ и «дискурсивных показателей» для оценки соответствующих дискуссий и обмена информацией на парламентских форумах, в СМИ и среди широкой общественности.<sup>211</sup> Важными участниками, заинтересованными в продвижении данного процесса, являются правозащитные организации. В настоящее время ЕЦВМ работает над разработкой показателей по РКЗНМ, а также по Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств.<sup>212</sup>

С другой стороны, для измерения прогресса по преобразованию решения вопросов меньшинств в одно из основных направлений в секторальных стратегиях и программах финансовых инструментов, таких как ЕИСП, отсутствуют соответствующие показатели по меньшинствам для работников служб ЕС, составляющих программы, и их коллег из правительственных учреждений, на которые можно было бы опереться. Включение специфических для меньшинств показателей и целей в более крупные программы, если такое вообще бывает, происходит скорее случайно, чем систематически, что видно на примере программ поддержки реформ в секторах с помощью инструментов ЕИСП и ИРА.

Важно, чтобы права и потребности меньшинств нашли надлежащее место в секторальных программах, посредством которых ЕС поддерживает процессы реформ в странах ВП. И это должно происходить постоянно, особенно это касается показателей, характерных для реализации в определенном секторе, и показателей достигнутых результатов. Перед разработчиками программ при выборе соответствующего показателя процесса и результата для измерения степени включения меньшинств в проектные мероприятия встают две различные проблемы. Во-первых, выбор показателей ограничен недостаточным количеством данных, доступных из национальных статистических бюро. Во всех странах ВП преобладает ситуация, когда дезагрегированные данные по меньшинствам не предоставляются. Кроме того, использование географической области в качестве косвенного показателя работает только в том случае, если там проживает преимущественно меньшинство. Подход, обозначенный в

Руководстве ЕЦВМ, возможно, мог бы послужить отправным пунктом для концентрации на тех направлениях, которые имеют ключевую значимость для меньшинств и, следовательно, нуждаются в особом внимании, включая образование, трудоустройство, доступ к услугам здравоохранения и социальной защиты, добросовестное управление и верховенство закона.<sup>213</sup> В опросе, выполненном в рамках инициированной ПРООН Программы развития и интеграции Крыма (ПРИК), изоляцию определяли по неравноправию в различных предварительно выбранных секторах, таких как экономика, образование, земельные вопросы, социальное обеспечение, управление и религиозные права.<sup>214</sup> В этом контексте отсутствие подробных данных, собранных посредством национальных переписей, или так называемых административных данных, собираемых для облегчения администрирования правительственных программ, может быть компенсировано статистическими исследованиями. Но здесь возникает еще одна проблема, связанная с наличием технических возможностей и финансовых ресурсов для выполнения подобных исследований с целью получения дезагрегированной информации о меньшинствах. Однако в качестве дополняющих подходов можно использовать опросы общественного мнения или экспертные оценки, формирующие показатели, основанные на восприятии.

Наконец, правительства редко консультируются с организациями меньшинств по вопросам сбора подробных этнических данных. Как отмечалось в докладе Консультативного комитета РКЗНМ, при подготовке к национальной переписи в Армении «с национальными меньшинствами не консультировались ни о формулировке вопросов, ни о выборе методики анкетирования».<sup>215</sup> И все же, гражданское общество, в том числе организации меньшинств, могут играть ключевую роль в

предоставлении соответствующих действительности данных путем проведения собственных опросов, и не только для мониторинга политики правительства, но и для формирования доказательного подхода к планированию программ, который позволит систематически включать решение проблем меньшинств в одно из основных направлений деятельности в соответствующих секторах. Это признали представительства ЕС, которые в определенной мере, хотя и не постоянно, консультируются с гражданским обществом при разработке программ. По утверждению руководителя проектов по правосудию и верховенству закона представительства Европейского союза в Грузии, «дополнять информацию при составлении программ могут представители гражданского общества».<sup>216</sup>

Таким образом, достаточно сложно устранить недостаток подробных данных по меньшинствам, необходимых для формирования программных целей. Это потребует долгосрочных усилий как со стороны правительств стран ВП, так и со стороны ЕС. Для этого важно наращивать усилия по укреплению национальных статистических управлений в странах ВП, чтобы в сборе и обработке административных данных постоянно участвовали организации меньшинств, систематически привлекая к сбору данных организации меньшинств и выделяя финансовые ресурсы из секторальных бюджетов для информационного обеспечения программ в ключевых секторах. Помимо показателей в рамках программы ВП Европейскому союзу также следует разработать обязательные гендерные показатели, основанные на подробных данных показателей по меньшинствам, выводимых по результатам финансируемых ЕС опросов (в случае невозможности их получения из национальных статистических бюро стран-партнеров).

# Заключения

Защита и права меньшинств недостаточно отражены в процессах ВП в преддверии Вильнюсского саммита и не являются неотъемлемой частью пакетов по ассоциации. Отсутствие четкой перспективы членства, роль и интересы России в регионе, разнородность стран ВП усложняют ситуацию с правами меньшинств. Отличие от западно-балканского процесса присоединения в том, что здесь перед ЕС встает сложный выбор: оставаться сообществом общих ценностей или сосредоточиться на вопросах экономики и безопасности. Более того, в центре внимания – скорее борьба с дискриминацией, чем права меньшинств. Даже там, где меры по защите прав меньшинств приняты, из-за отсутствия политической воли наблюдается огромное расхождение между законодательством и его практическим применением. Мониторинг по правам меньшинств со стороны ЕС был слабым: в частности, Отчеты о выполнении не основывались на четких критериях. А это большой минус, особенно, для эффективного контроля реализации политик. Тем не менее, интервью, проведенные в рамках данного исследования, показывают, что сами меньшинства ожидают положительных результатов от ассоциации или более тесных отношений с ЕС, особенно относительно защиты их прав.

Что касается финансовых инструментов, в том числе программ ЕИСП и ВП, никакого систематического подхода к защите прав и решению проблем меньшинств как основному направлению в циклах планирования и реализации секторальных программ не наблюдается, хотя

значение данного подхода, особенно в таких секторах, как здравоохранение, образование, трудоустройство, экономическое развитие и государственное управление, трудно переоценить. Характерные для меньшинств показатели и критерии редко попадают в программные документы. В контексте ВП также остается неясным, как осуществляется на практике введенный в 2011 году принцип «больше за большее». Наконец, организации меньшинств сталкиваются с трудностями при оценке программ целевого финансирования, таких как Фонд поддержки гражданского общества и ЕИДПЧ, из-за отсутствия информации, опыта и способностей освоения крупных сумм финансирования.

Основав Форум гражданского общества и Национальные платформы, ЕС сделал значительные шаги по вовлечению гражданского общества в процесс реализации программы «Восточное партнерство». Однако меньшинства слабо представлены в Форуме или Национальных платформах, которые продолжают разрываться между необходимостью решать поставленные цели и задачи ВП и ассоциации и желанием разнообразить свои приоритеты. После Вильнюсского саммита ЕС, получив правовые основания для применения принципа кондициональности в отношении Молдовы и Грузии, обязался продолжить поддержку и взаимодействие с другими странами ВП, включая Украину. Предстоит еще выяснить, будут ли права меньшинств играть более самостоятельную роль в развитии тесных связей с ЕС и реализации реформ в ближайшие годы.

# Рекомендации

## Для ЕС

### *На политическом уровне*

- Прикладывать больше усилий, чтобы права меньшинств и коренных народов приобрели большее значение в политической ассоциации и чтобы деятельность в этом направлении стала более заметной в будущие председательства. В Отчеты о выполнении следует включать детальную оценку ключевых вопросов по правам и положению меньшинств и коренных народов и постоянно отслеживать эти вопросы в каждом годовом отчете. Аналогичные меры следует применять в сопутствующих документах, таких как отчеты, по ПДАВР и Планы действий, чтобы обеспечить включение и систематический контроль проблем меньшинств.
- Уделять большее внимание эффективному применению законодательства по защите лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и коренному населению.
- Предпринимать более серьезные усилия по противодействию дискриминации по таким направлениям, как законодательство и институциональные структуры, для решения проблем меньшинств и коренных народов.

### *По финансовой помощи*

- Разработать ряд основных секторальных реформ с финансовой помощью ЕС, включив в программные документы стандартизированные показатели по меньшинствам и коренным народам.
- Связать выделение финансовой помощи ЕС с четко определенными целевыми показателями и критериями в отношении меньшинств.
- Установить, какие исходные данные о положении меньшинств и коренных народов необходимо собирать, организовать опросы для получения соответствующих первичных данных и удовлетворения критериев, обязательных для бюджетной поддержки в определенном секторе. Небольшую часть бюджетной поддержки следует выделить на опросы в различных секторах.
- Настоять на сборе подробных данных национальными статистическими управлениями и компетентными ми-

нистерствами по основным секторам реформ, получающим финансовую поддержку ЕС.

### *По интеграции и укреплению организаций меньшинств*

- Сделать доступными дополнительные средства, выделяемые на укрепление организаций меньшинств, для расширения возможностей участия в соответствующих процессах, включая Форум гражданского общества и Национальные платформы.
- Обеспечить для ОГО меньшинств и коренных народов с ограниченными возможностями освоения средств доступ к финансированию в виде небольших дотаций и программ долевого субсидий, а также участие в секторальных проектах с более широким кругом участников в качестве основных партнеров.
- Использовать и развивать знания и опыт организаций меньшинств и коренных народов при мониторинге реализации реформ в странах ВП.

## Для государств-членов ЕС

- Обеспечить постоянный учет прав меньшинств в двусторонних отношениях со странами ВП.
- Повысить значение прав и проблем меньшинств в инициативах по развитию двустороннего сотрудничества.

## Для стран ВП

- Учитывать интересы меньшинств и коренных народов на всех этапах планирования и реализации проектов, их затрагивающих.
- Проводить оценку положения меньшинств и коренных народов с полным и активным участием меньшинств на стадии планирования всех программ, обеспечив включение их проблем в соответствующие программные документы.
- Расширять возможности меньшинств и коренных народов по эффективному контролю государственных и местных бюджетов и использованию финансовой помощи ЕС.
- Обеспечить расширение возможностей национальных статистических управлений и соответствующих министерств по систематическому сбору подробных данных

по меньшинствам и коренным народам во всех ключевых секторах.

- Обеспечить внедрение институциональных механизмов для облегчения эффективного взаимодействия с соответствующими правительственными структурами и учета информации о меньшинствах и коренных народах при разработке тактик и стратегий, оказывающих на них влияние, например, путем создания консультативной группы или совета меньшинств.
- Принимать упреждающие меры для обеспечения участия групп меньшинств и коренных народов в административном и государственном аппарате.
- Принимать конструктивные меры по обеспечению участия меньшинств и коренных народов в процессах реформирования соответствующих направлений, в частности, но не исключительно, верховенства закона, образования и экономического развития. Следует также поощрять экономическое развитие регионов, населенных меньшинствами и коренными народами.
- Обеспечить качественное преподавание государственного языка, а также преподавание и развитие языков национальных меньшинств и коренных народов.

#### Для Форума гражданского общества и Национальных платформ ВП

- Расширять охват и больше отражать разнообразие стран ВП, привлекая к участию в Форуме и Платформах больше организаций меньшинств и коренных народов.

#### Для Форума

- Создать рабочую подгруппу по вопросам меньшинств и коренных народов с четко определенным кругом полномочий, наметив режим взаимодействия с другими рабочими группами и соответствующими подгруппами, чтобы она не стала очередной фикцией.
- Обеспечить отражение вопросов, связанных с правами и проблемами меньшинств, в основных целях Форума, а также их применение при мониторинге программы ВП.

- Применять упреждающие меры для поддержки и участия представителей меньшинств.

#### Для Национальных платформ

- Применять упреждающий подход к организациям меньшинств, в частности, небольшим организациям и организациям из отдаленных районов.
- Организовывать информирование организаций и общин меньшинств.
- Лоббировать финансирование для расширения возможностей участия организаций меньшинств в работе НП и повышения осведомленности о планах ЕС.

#### Для Организаций меньшинств

- Стремиться к более активному взаимодействию с Национальными платформами ВП для распространения взглядов меньшинств по вопросам, касающимся защиты и положения меньшинств и коренных народов в странах ВП.
- Активнее отстаивать интересы меньшинств на национальном и региональном уровнях.

#### Для международной общественности и консультативных фирм-подрядчиков ЕС

- Использовать знания, профессиональные навыки и тесные связи с общинами меньшинств при обращении за субсидиями и подрядами к ЕС, чтобы эффективнее решать проблемы меньшинств при реализации проектов и оказании услуг подряда в соответствующих секторах.
- Оказывать надлежащую поддержку организациям меньшинств, особенно, небольшим и из удаленных районов, чтобы обеспечить отражение в финансируемых ЕС проектах этнического разнообразия стран ВП.
- Развивать навыки отстаивания организациями меньшинств своих интересов, чтобы они могли самостоятельно обеспечить свою защиту, особенно, в государственных структурах на национальном уровне.



# Примечания

- 1 Совет Европейского союза, Совместная декларация Пражского саммита Восточного партнерства, Прага, 7 мая 2009 г.
- 2 Совет Европейского союза, Совместная декларация Пражского саммита Восточного партнерства, Прага, 7 мая 2009 г., стр. 10.
- 3 Совет Европейского союза, Совместная декларация Пражского саммита Восточного партнерства, Прага, 7 мая 2009 г.; Совет Европейского союза, Совместная декларация Пражского саммита Восточного партнерства, 30 сентября 2011 г.
- 4 Европейская комиссия, рабочий документ объединенной группы: Дорожная карта Восточного партнерства на 2012-2013 гг.: двустороннее направление – сопроводительный документ к: Совместному коммюнике Европейскому парламенту, Совету, Европейскому комитету по вопросам экономического и социального развития и Комитету регионов – Восточное партнерство: Дорожная карта к осеннему Саммиту 2013 г., 15 мая 2012 г.
- 5 Для целей данного исследования были систематически изучены Национальные отчеты о выполнении за 2010-2012 гг.
- 6 Совместное коммюнике Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности и Европейской комиссии «Новый ответ на изменение соседских отношений: Обзор реализации Европейской политики добрососедства», Брюссель, 25 мая 2011 г., стр.4.
- 7 Европейский инструмент содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ), стр. 8-9, и Стратегический план на 2007-2010 гг.; Европейский инструмент содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ), Стратегический план на 2011-2013 гг., стр. 16-17.
- 8 Исключением в этом отношении является Годовая программа действий на 2009 г., но в ней упоминаются лишь права коренных народов.
- 9 Анализ документации по конкурсам проектных предложений с помощью поискового средства Europeaid: <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1385744380569&do=publi.welcome>. Подтверждение получено от представительств ЕС в Армении, Грузии и Украине.
- 10 Подробные или дезагрегированные данные – данные, собранные на основании различных критериев (прим. ред).
- 11 См. также Кэтрин Рэмсей (Kathryn Ramsay) Disaggregated Data Collection: A Precondition for Effective Protection of Minority Rights in South East Europe (Сбор дезагрегированных данных: предварительное условие для эффективной защиты прав меньшинств в Юго-Восточной Европе), брифинг Международной группы по правам меньшинств, Лондон, август 2006 г.
- 12 Интервью с руководителем проектов по правосудию и верховенству закона представительства Европейского союза в Грузии, 6 марта 2014 г.
- 13 Европейское агентство по реконструкции/Европейский центр по вопросам меньшинств, «Как сделать решение вопросов меньшинств одним из основных направлений деятельности» – практическое руководство по составлению программ для Европейского агентства по реконструкции, июнь 2006 г.; ЕЦВМ/Совет Европы/Министерство иностранных дел Норвегии, «Как сделать решение вопросов меньшинств одним из основных направлений деятельности на Южном Кавказе» – практическое руководство, февраль 2011 г.
- 14 Совет Европы, Консультативный комитет по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Третье заключение по Армении, принято 14 октября 2010 г., п. 40.
- 15 Кондициональность – зависимость от каких-либо условий, причин, обстоятельств. В контексте ВП речь идет о реализации принципа «больше за большее» (прим. ред).
- 16 До 2003 г. программа ТПСНГ распространялась на Монголию.
- 17 СПС вступили в силу: с Россией в 1997 г.; с Молдовой и Украиной в 1998 г.; с Арменией, Азербайджаном, Грузией, Казахстаном, Киргизией, Узбекистаном в 1999 г.; с Монголией в 1993 г. Переговоры по СПС с Беларусью были завершены в 1995 г., но Соглашение так и не было подписано. Ожидает ратификации и соглашение с Туркменистаном. СПС с Таджикистаном вступило в силу в 2010 г.
- 18 Коммюнике Комиссии Совету и Европейскому парламенту: Расширение Европы – добрососедство: новая Рамочная концепция взаимоотношений с восточными и южными соседями, 11 марта 2003 г.
- 19 После расширения в 2007 г. у ЕС появилась сухопутная граница с Молдовой.
- 20 Коммюнике Комиссии Совету и Европейскому парламенту: Расширение Европы – добрососедство: новая Рамочная концепция взаимоотношений с восточными и южными соседями; Брюссель, 11 марта 2003 г.
- 21 С введением принципа кондициональности новая Политика добрососедства стала связана с так называемыми критериями присоединения к ЕС («Копенгагенскими критериями», установленными на заседании Европейского Совета в Копенгагене в 1993 г.), согласно которым новые члены должны выполнить три условия, чтобы вступить в ЕС: (а) политическое: стабильность институтов, гарантирующих демократию, верховенство закона, соблюдение прав человека, уважение и защита прав меньшинств; (б) экономическое: наличие функционирующей рыночной экономики и способность справиться с конкурентным давлением и рыночными силами в рамках Союза; (в) принятие законодательной базы Сообщества (acquis): способность взять на себя обязательства, предполагаемые членством, включая приверженность целям политического, экономического и валютного союза.
- 22 С 1995 по 2006 гг. основным финансовым инструментом евро-средиземноморского партнерства была программа MEDA (Measures D'accroissement).
- 23 Регламент Европейского парламента и Совета (ЕС) № 1638/2006 от 24 октября 2006 г., формулирующий общие положения функционирования Европейского инструмента соседства и партнерства.
- 24 Европейский инструмент соседства и партнерства (ЕИСП), ориентировочное многолетнее финансирование на период 2007-2010 гг. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703\\_enpi\\_figures\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703_enpi_figures_en.pdf)
- 25 Совет Европейского союза, Совместная декларация Пражского саммита Восточного партнерства, Прага, 7 мая 2009 г.
- 26 В документе констатировалось, что «сотрудничество и обмен будут значительно наращиваться в соответствии с принципом «больше за большее», Совместное коммюнике Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности и Европейской комиссии «Новый ответ на изменение соседских отношений: Обзор реализации Европейской политики добрососедства», Брюссель, 25 мая 2011 г., стр. 10.
- 27 Керри Лонгхерст (Kerry Longhurst), Introducing the Eastern Partnership – Implications for the European Neighbourhood Policy (Представлем Восточное партнерство – Последствия для Европейский политики добрососедства), в: Керри Лонгхерст (Kerry Longhurst) (передовая статья), Forging a new European Ostpolitik – An Assessment of the Eastern Partnership (Формирование новой европейской «остполитик»), Варшава 2009 г., стр. 9-27.

- 28 Дмитрий Коченов (Dimitry Kochenov), ENP's New Developments (Новости ЕПДС): Imitating change – Ignoring the Problems (Имитация перемен – игнорирование проблем), *Comparative European Politics* №.9, 2011, стр. 2-3, стр. 8
- 29 Предварительным условием вступления в переговоры по УВЗСТ является членство во Всемирной торговой организации (ВТО). Так как Азербайджан и Беларусь не являются членами ВТО, они не смогут начать переговоры по УВЗСТ с ЕС.
- 30 Радмиссия – обязательство страны принять назад мигрантов, незаконно въехавших с ее территории на территорию другой страны и задержанных там (прим. ред).
- 31 Совместное коммюнике Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности и Европейской комиссии «Новый ответ на изменение соседских отношений: Обзор реализации Европейской политики добрососедства», Брюссель, 25 мая 2011 г., стр.4.
- 32 См., например, Лор Делькур (Laure Delcour), The Institutional Functioning of the Eastern Partnership: An early Assessment (Институциональное функционирование Восточного партнерства: первые итоги), *Eastern Partnership Review* 1/2011, или Йос Боонстра и Наталия Шаповалова (Jos Boonstra / Natalia Shapovalova), The EU's Eastern Partnership: One year backwards (Восточное партнерство ЕС: один год назад), рабочий документ фонда FRIDE, май 2010 г.
- 33 Лор Делькур (Laure Delcour), The Institutional Functioning of the Eastern Partnership: An Early Assessment (Институциональное функционирование Восточного партнерства: первые итоги), *Eastern Partnership Review* 1/2011, стр. 7.
- 34 Совет Европейского союза, Совместная декларация Пражского саммита Восточного партнерства, Прага, 7 мая 2009 г., стр. 10.
- 35 Согласно последней переписи, проводившейся в 1999 г.
- 36 Нагорный Карабах был автономной областью Советского Азербайджана, населенной армянским большинством.
- 37 Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, отчет ЕКРН по Азербайджану (четвертый цикл мониторинга), 31 мая 2011 г, п. 100.
- 38 Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, отчет ЕКРН по Азербайджану (четвертый цикл мониторинга), 31 мая 2011 г, п. 107
- 39 Агентство США по международному развитию (АМР США), Индекс устойчивости ОГО в Центральной и Восточной Европе, а также Евразии в 2012 г., 16-й выпуск, июнь 2013 г, стр. 34.
- 40 Это связано с выборами председателя в польском меньшинстве, по утверждению которого кандидат не принят Лукашенко. Поэтому в среде польского меньшинства возник явный раскол, так как назначенный Лукашенко председатель не был принят польским правительством.
- 41 Перепись невозможно было провести в Абхазии и Южной Осетии.
- 42 Концепция основана на РКЗНМ, а План предусматривает ежегодные отчеты правительства об осуществлении.
- 43 Веб-сайт Бюро межэтнических отношений, выборка от 25 мая 2014 г, <http://www.bri.gov.md>.
- 44 Прина, Ф. (Prina, F.), *Linguistic Divisions and Language Charter – The Case of Moldova (Лингвистические деления и Языковая хартия – случай Молдовы)*, рабочий документ ЕЦВМ 64, март 2013 г.
- 45 Сегрегация – политика принудительного отделения какой-либо группы населения (прим. ред.)
- 46 ООН-Женщины, ПРООН и УВКПЧ, *Study on the Situation of Romani Women and Girls in the Republic of Moldova (Исследование положения ромских женщин и девочек в Республике Молдова)*, 2014 г.
- 47 ООН-Женщины, ПРООН и УВКПЧ, *Study on the Situation of Romani Women and Girls in the Republic of Moldova (Исследование положения ромских женщин и девочек в Республике Молдова)*, 2014 г.
- 48 Данные получены из следующего источника: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality>. Последние десять лет исследователи и международные учреждения неоднократно призывали правительство провести новую «всеукраинскую перепись населения», которая много раз откладывалась и теперь запланирована на 2016 г.
- 49 Больше об этом пробеле в законодательстве и других проблемах можно найти здесь (раздел 2.6): [http://www.2ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HRHF\\_Ukraine\\_HRC108.pdf](http://www.2ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HRHF_Ukraine_HRC108.pdf)
- 50 Совет Европейского союза, заключения Совета по Украине, 10 декабря 2012 г., п. 1.
- 51 Совет Европейского союза, Совместная декларация Саммита Восточного партнерства, Вильнюс, 28-29 ноября 2013 г., «Восточное партнерство: путь вперед», 29 ноября 2013 г., стр. 3
- 52 На заседании Европейского Совета в 1993 году в Копенгагене были разъяснены условия членства в ЕС, включавшие наличие демократии, верховенство закона, уважение прав человека и защиту меньшинств (политические критерии), наличие функционирующей рыночной экономики и способность справиться с конкурентным рынком ЕС (экономические критерии) и способность принять «достижения Сообщества» (*acquis communautaire*) (критерий *acquis*).
- 53 Рикард Йозвяк (Rikard Jozwiak), Draft EU Summit Text Acknowledges 'Aspirations' Of Eastern Neighbours (В проекте текста Саммита ЕС признаются «устремления» восточных соседей), 31 октября 2013 г., <http://www.rferl.org/content/eu-neighbors-eastern-statement/25153908.html>, посещался 22 февраля 2014 г.
- 54 Майкл Эмерсон (Michael Emerson), After the Vilnius fiasco: Who is to blame? What is to be done? (После вильнюсского фиаско: кто виноват? что делать?), CEPS эссе № 8, 21 января 2014, стр. 3.
- 55 Майкл Эмерсон (Michael Emerson), After the Vilnius fiasco: Who is to blame? What is to be done? (После вильнюсского фиаско: кто виноват? что делать?), CEPS эссе № 8, 21 января 2014, стр. 3.
- 56 Агата Вежбовска-Мязга (Agata Wierzbowska-Miazga), Russia goes on the offensive ahead of the Eastern Partnership summit in Vilnius (Россия идет в наступление накануне Саммита Восточного партнерства в Вильнюсе), Центр восточных исследований, 1 октября 2013 г.
- 57 Микаэль Золян (Mikayel Zolyan), Is Armenia Turning East? (Разворачивается ли Армения на восток?), Центр внешней политики, сентябрь 2013 г., <http://fpc.org.uk/articles/635>
- 58 Анахит Ширинян и Стефан Ральчев (Anahit Shirinyan/Stefan Ralchev), U-turns and Ways Forward: Armenia, the EU and Russia Beyond Vilnius (Развороты и путь вперед: Армения, ЕС и Россия после Вильнюса), Институт региональных и международных исследований, аналитическая записка по вопросам политики, 14 ноября 2013 г., стр. 5.
- 59 Жаклин Хайл (Jacqueline Hale), EU relations with Azerbaijan under ENP: More for less? (Отношения ЕС с Азербайджаном в рамках ЕПДС: Больше за меньшее?), в: Адам Хаг (Adam Hug), *Spotlight Azerbaijan (В центре внимания Азербайджан)*, Центр внешней политики, Лондон, май 2012 г., стр. 70-74, стр. 70.
- 60 Совет Европейского союза, Санкции ЕС против Беларуси расширены, пресс-релиз 29 октября 2013 г.
- 61 См., например, Ян Бонд (Ian Bond), The Eastern Partnership: The road from Vilnius leads to ...? (Восточное партнерство: дорога из Вильнюса ведет к...?) Центр европейских реформ, 9 декабря 2013 г., <http://www.cer.org.uk/insights/eastern-partnership-road-vilnius-leads>, посещался 22 февраля 2014 г.
- 62 Кристи Райк (Kristi Raik), Eastern Partnership as Differentiated Integration: The challenges of EaP Association Agreements (Восточное партнерство как дифференцированная интеграция: проблемы Соглашений об ассоциации ВП), в: Александр Изотов, Кристи Райк и Алексей Секарев (Alexander Izotov/Kristi Raik/Alexei Sekarev), *The Post-Vilnius Challenges of the Eastern Partnership (Поствильнюсские вызовы для Восточного партнерства)*, Эстонский центр Восточного партнерства, *Eastern Partnership Review* № 15, декабрь 2013, стр. 18-24, стр. 21.
- 63 Совместное заявление Европейского союза и Армении, согласованное Верховным представителем Кэтрин Эштон (Catherine Ashton) с министром иностранных дел Эдвардом Налбандяном (Edward Nalbandian), Вильнюс, 29 ноября 2013 г.
- 64 Заключения Совета по иностранным делам Европейского союза по Украине, 4 марта 2014 г.
- 65 Заключения Совета по иностранным делам Европейского союза по Украине, 4 марта 2014 г.
- 66 Moldova-EU Association Agreement likely to be signed despite government's domestic challenges (Соглашение об ассоциации между ЕС и Молдовой, вероятно, все же будет подписано, несмотря на внутренние проблемы правительства) Еженедельник IHS Jane's Intelligence, 30 января 2014 г., <http://www.janes.com/article/33262/moldova-eu-association-agreement-likely-to-be-signed-despite-government-s-domestic-challenges>, посещался 4 марта 2014 г.
- 67 Интервью с представителем азербайджанской правозащитной организации, 26 декабря 2013 г.
- 68 Интервью с представителем организации меньшинства из Молдавии, 5 февраля 2014 г.

- 69 Интервью с представителем организации меньшинства из Грузии, 18 декабря 2013 г.
- 70 Интервью с представителем меньшинства из Молдовы, 7 февраля 2014 г.
- 71 Интервью с представителем меньшинства из Армении, 29 января 2014 г.
- 72 Интервью с представителем меньшинства из Армении, 6 февраля 2014 г.
- 73 Интервью с представителем правозащитной организации из Грузии, 10 декабря 2013 г.
- 74 Интервью с представителем организации меньшинства из Грузии, 18 декабря 2013 г.
- 75 Совет Европейского союза, Совместная декларация Пражского саммита Восточного партнерства, 7 мая 2009 г.; Совет Европейского союза, Совместная декларация Саммита Восточного партнерства, 30 сентября 2011 г.
- 76 Совместное коммюнике Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности и Европейской комиссии «Новый ответ на изменение соседских отношений – Обзор Европейской политики добрососедства», 25 мая 2011 г.
- 77 Планы действий по ЕПДС для Молдовы и Украины были приняты в феврале 2005 года, Планы действий по ЕПДС для Армении, Азербайджана и Грузии – в ноябре 2006 г.
- 78 См. заключения Совета от 31 января 2011 г., 20 июня 2011 г., 23 марта 2012 г. и 15 октября 2012 г.
- 79 Программа подготовки к ассоциации между ЕС и Украиной с целью подготовки и облегчения реализации Соглашения об ассоциации, [http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010\\_eu\\_ukraine\\_association\\_agenda\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf); Перечень приоритетов на 2010 год по Программе подготовки к ассоциации между ЕС и Украиной, [http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010\\_association\\_agenda\\_priorities\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010_association_agenda_priorities_en.pdf); Перечень приоритетов на 2011-2012 года по Программе подготовки к ассоциации между ЕС и Украиной, [http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/2011\\_12\\_eu\\_ukraine\\_priorities\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/2011_12_eu_ukraine_priorities_en.pdf); Программа подготовки к ассоциации между ЕС и Украиной с целью подготовки и облегчения реализации Соглашения об ассоциации, 24 июня 2013 г.; [http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/eu\\_ukr\\_ass\\_agenda\\_24jun2013.pdf](http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/eu_ukr_ass_agenda_24jun2013.pdf).
- 80 Европейская комиссия, Совместное коммюнике Европейскому парламенту, Совету, Европейскому комитету по вопросам экономического и социального развития и Комитету регионов, Восточное партнерство: Дорожная карта к осеннему Саммиту 2013 г., 15 мая 2012 г., стр. 4
- 81 Европейская комиссия, рабочий документ объединенной группы: Дорожная карта Восточного партнерства на 2012-2013 гг.: двустороннее направление – сопроводительный документ к: Совместному коммюнике Европейскому парламенту, Совету, Европейскому комитету по вопросам экономического и социального развития и Комитету регионов – Восточное партнерство: Дорожная карта к осеннему Саммиту 2013 г., 15 мая 2012 г.
- 82 Для целей данного исследования были систематически изучены Национальные отчеты о выполнении за 2010-2012 гг.
- 83 Среди ссылочных документов, доступных в Интернете: Implementation of the Eastern Partnership (Реализация программы «Восточное партнерство»): отчет, подготовленный к встрече министров иностранных дел, 8 декабря 2009 г.; и Implementation of the Eastern Partnership (Реализация программы «Восточное партнерство»): отчет, подготовленный к встрече министров иностранных дел, 13 декабря 2010 г.
- 84 Доступно на сайте <http://www.smr.gov.ge/docs/doc238.pdf>.
- 85 Транспонирование – перенос (прим. ред).
- 86 Европейская Комиссия, первый отчет о выполнении Грузией Плана действий по либерализации визового режима, 15 ноября 2013 г., стр. 23-25.
- 87 Европейская Комиссия, Третий отчет о выполнении Украиной Плана действий по либерализации визового режима, 15 ноября 2013 г., стр. 24-27.
- 88 Европейская Комиссия, отчет Комиссии Европейскому парламенту и Совету по выполнению Республикой Молдова Плана действий по либерализации визового режима, 22 июня 2012 г., стр. 22-24.
- 89 Европейская Комиссия, Пятый отчет о выполнении Республикой Молдова Плана действий по либерализации визового режима, 15 ноября 2013 г., стр. 30-35.
- 90 Интервью с и.о. директора Кавказского отделения ЕЦВМ, 12 ноября 2013 г.
- 91 Заключение ЕКРН по выполнению рекомендаций по Грузии, подлежащие промежуточному контролю, приняты 20 июня 2013 г.
- 92 Интервью с представителем организации меньшинства в Грузии, 18 декабря 2013 г.
- 93 Правительству Грузии/Государственная межведомственная комиссия/Канцелярия Государственного министра Грузии по реинтеграции, Годовой отчет о реализации Национальной концепции и Плана действий по поощрению терпимости и гражданской интеграции за 2011 год, январь-декабрь 2011 г., стр. 14 и далее, <http://www.smr.gov.ge/index.php?opt=69>.
- 94 Интервью с представителем организации меньшинства из Молдовы, 7 февраля 2014 г.
- 95 Отчет ЕКРН по Республике Молдова (четвертый мониторинговый цикл), принятый 20 июня 2013 г., п. 7 и п. 75.
- 96 Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств Совета Европы, Применение Хартии в Украине – 2-ой мониторинговый цикл, 15 февраля 2014 г., п. 22.
- 97 Интервью с представителем организации меньшинства из Украины, 4 февраля 2014 г.
- 98 Интервью с представителем организации меньшинства из Украины, 3 февраля 2014 г.
- 99 Интервью с представителем организации меньшинства из Украины, 4 февраля 2014 г.
- 100 По результатам контроля осуществления Национальной концепции и Плана действий по поощрению терпимости и гражданской интеграции на 2010-2011 годы, опубликованном Центром терпимости при омбудсмене Грузии при поддержке Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в Грузии, Агентство США по международному развитию (АМР США) профинансировало проект «Содействие национальной интеграции» (ANI) Грузинской ассоциации ООН и Европейского центра по вопросам меньшинств (ЕЦВМ), стр. 13-14.
- 101 Интервью с представителем организации меньшинства из Грузии, 10.12.2013, и с и.о. директора Кавказского отделения ЕЦВМ, 12 ноября 2013 г.
- 102 Интервью с представителем организации меньшинства из Украины, 4 февраля 2014 г.
- 103 Консультативный комитет по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Третье заключение по Украине, принятое 22 марта 2012, стр. 42.
- 104 Интервью с представителем организации меньшинства из Украины, 4 февраля 2014 г.
- 105 Интервью с и.о. директора Кавказского отделения ЕЦВМ, 12 ноября 2013 г.
- 106 В настоящее время оценивается текущая Национальная стратегия интеграции на 2009-2013 гг. и разрабатывается новая Стратегия на 2014-2019 гг.
- 107 Интервью с координатором проекта «Без границ» Центра «Социальное действие», Украина, 11 ноября 2013 г.
- 108 20 июня 2012 г. Верховна Рада приняла в первом чтении законопроект № 5515 «О восстановлении прав лиц, депортированных по национальному признаку». Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, Интеграция ранее депортированных людей в Крыму, Украина, Оценка потребностей, август 2013 г., стр. 4.
- 109 Организация непредставленных наций и народов, Альтернативный отчет, поданный в Комитет ООН по правам человека на его 108-ю сессию при рассмотрении Седьмого периодического отчета по Украине, июнь 2013 г., стр. 6.
- 110 Штефан Фюле (Štefan Füle), Европейский комиссар по вопросам расширения и политики добрососедства, «Гражданское общество – душа Восточного партнерства», 5-е заседание Форума гражданского общества Восточного партнерства, Кишинев, Молдова, 4 октября 2013 г, РЕЧЬ/13/779.
- 111 На Пражском саммите 2009 года было заявлено, что «участники Пражского саммита предлагают (...) Европейской комиссии разработать и предложить механизмы создания Форума гражданского общества Восточного партнерства». Совет Европейского союза, Совместная декларация Пражского саммита Восточного партнерства, Прага, 7 мая 2009 г., п. 15.
- 112 Комиссия европейских сообществ, коммюнике Комиссии Европейскому парламенту и Совету о программе «Восточное партнерство», 3 декабря 2008 г., стр. 14.

- 113 Результаты консультаций с ОГО и НПО о создании Форума гражданского общества Восточного партнерства, [http://www.eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/docs/consult\\_results\\_cs\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/civil_society/docs/consult_results_cs_en.pdf), посещался 17 февраля 2014 г.
- 114 Документ с изложением замысла Форума гражданского общества Восточного партнерства, [http://www.eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/docs/concept\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/civil_society/docs/concept_en.pdf), посещался 17.02.2014.
- 115 Предыдущие ассамблеи ФГО проходили в Брюсселе в 2009 г., Берлине в 2010 г., Познани в 2011 г. и Стокгольме в 2012 г.
- 116 <http://www.eap-csf.eu/en/home/>; посещался 17 февраля 2014 г.
- 117 Данные взяты из публикации Хранта Костаняна (Hrant Kostanyan), The Civil Society Forum of the Eastern Partnership four years on – Progress, challenges and prospects (Четыре года Форума гражданского общества Восточного партнерства – прогресс, проблемы и перспективы), специальный отчет Центра европейских политических исследований (ЦЕПИ), январь 2014 г., стр. 11-14. Данные получены на основе числа НПО, зарегистрировавшихся в соответствующей рабочей группе на встрече в Кишиневе в октябре 2013 г.
- 118 Данные из: <http://www.eap-csf.eu/en/national-platforms/national-platforms/>, посещался 17 февраля 2014 г.; интервью с фасилитатором Национальной платформы по Армении, 5 октября 2013 г.
- 119 Европейская комиссия, Совместное коммюнике Европейскому парламенту, Совету, Европейскому комитету по вопросам экономического и социального развития и Комитету регионов, European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership (Европейская политика добрососедства: усилия ради более крепкого партнерства), 20 марта 2013 г., п. 10.
- 120 Алжбета Каца (Elzbieta Kaca), Яцек Кухарчик (Jacek Kucharczyk), Агнешка Лада (Agnieszka Łada), Eastern Partnership Civil Society Forum & how to improve it (Форум гражданского общества Восточного партнерства и как его усовершенствовать), Институт общественных отношений, июнь 2011 г., стр.2, и Хрант Костанян (Hrant Kostanyan), The Civil Society Forum of the Eastern Partnership four years on – Progress, challenges and prospects (Четыре года Форума гражданского общества Восточного партнерства – прогресс, проблемы и перспективы), специальный отчет Центра европейских политических исследований (ЦЕПИ), январь 2014 г., стр. 22.
- 121 Хрант Костанян (Hrant Kostanyan), The Civil Society Forum of the Eastern Partnership four years on – Progress, challenges and prospects (Четыре года Форума гражданского общества Восточного партнерства – прогресс, проблемы и перспективы), специальный отчет Центра европейских политических исследований (ЦЕПИ), январь 2014 г., стр. 3.
- 122 Хрант Костанян (Hrant Kostanyan), The Civil Society Forum of the Eastern Partnership four years on – Progress, challenges and prospects (Четыре года Форума гражданского общества Восточного партнерства – прогресс, проблемы и перспективы), специальный отчет Центра европейских политических исследований (ЦЕПИ), январь 2014 г., стр. 21.
- 123 Интервью с фасилитатором Национальной платформы по Молдове, 5 октября 2013 г.
- 124 Совместное коммюнике Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности и Европейской комиссии «Новый ответ на изменение соседских отношений: Обзор реализации Европейской политики добрососедства», Брюссель, 25 мая 2011 г., стр.4.
- 125 <http://www.eap-csf.eu/en/about-eap-csf/how-to-participate/>, посещался 17 февраля 2014 г.
- 126 Устав Национальной платформы Грузии, <http://eapnationalplatform.ge/index.php?a=main&pid=168&lang=eng>, посещался 18 февраля 2014 г.
- 127 Интервью с бывшим фасилитатором Национальной платформы в Беларуси, 5 октября 2013 г.
- 128 Интервью с и.о. директора Кавказского отделения ЕЦВМ, 12 ноября 2013 г.
- 129 По состоянию на февраль 2014 г.
- 130 [http://www.eap-csf.md/index.php?option=com\\_content&view=article&id=93:moldovan-national-platform-in-2013&catid=1:latest-news&Itemid=50](http://www.eap-csf.md/index.php?option=com_content&view=article&id=93:moldovan-national-platform-in-2013&catid=1:latest-news&Itemid=50), посещался 18 февраля 2014 г.
- 131 Интервью с фасилитатором Национальной платформы по Молдове, 5 октября 2013 г.
- 132 Интервью с и.о. директора Кавказского отделения ЕЦВМ, 12 ноября 2013 г.
- 133 Интервью с фасилитатором Национальной платформы по Молдове, 5 октября 2013 г.
- 134 Интервью с фасилитатором Национальной платформы в Армении, 5 октября 2013 г.
- 135 Интервью с Зауром Халиловым (Zaur Khalilov), грузинский Фонд гражданской интеграции, 10 декабря 2013 г.
- 136 Интервью с представителем армянской общины в Грузии, 18 декабря 2013 г.
- 137 Интервью с бывшим фасилитатором Национальной платформы в Беларуси, 5 октября 2013 г.
- 138 Беседа сотрудника MRG с координатором подгруппы ФГО, 5 октября 2013 г.
- 139 Форум гражданского общества Восточного партнерства, мониторинговый отчет о соблюдении прав человека в странах Восточного партнерства, ноябрь 2011 г.
- 140 Дорожная карта Восточного партнерства до Вильнюсского саммита – Оценка выполнения Дорожной карты Форумом гражданского общества Восточного партнерства, ноябрь 2013 г., стр. 7.
- 141 Дорожная карта Восточного партнерства до Вильнюсского саммита – Оценка выполнения Дорожной карты Форумом гражданского общества Восточного партнерства, ноябрь 2013 г., стр. 58.
- 142 Международный фонд «Возрождение» совместно с Фондом Открытого общества и Форумом гражданского общества Восточного партнерства, Индекс европейской интеграции по странам Восточного партнерства, выпуск 2013 года, <http://www.eap-index.eu/methodology>.
- 143 Беседа сотрудника MRG с координатором подгруппы ФГО, 5 октября 2013 г.
- 144 Беседа сотрудника MRG с координатором подгруппы ФГО и интервью с бывшим фасилитатором Национальной платформы в Беларуси, 5 октября 2013 г.
- 145 Беседы сотрудника MRG с координатором подгруппы ФГО и бывшим координатором рабочей группы, 5 октября 2013 г.
- 146 Цифры заимствованы из публикации Маркуса Корнаро (Marcus Cornaro), заместителя Генерального директората по развитию и сотрудничеству (EuropeAid), Eastern Partnership and corresponding EU financial instruments (Восточное партнерство и соответствующие финансовые инструменты), 20 марта 2013 г.; <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201306/20130603ATT67200/20130603ATT67200EN.pdf>
- 147 Цифры взяты с [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/cib\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/cib_en.htm).
- 148 Цифры и информация взяты с [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/prdps\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/prdps_en.htm)
- 149 Цифры взяты с [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/eapic\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/eapic_en.htm). Следующий пакет финансовой помощи странам ожидается после выхода Национальных отчетов о выполнении за 2013 год.
- 150 Цифры с: <http://eeas.europa.eu/eastern/initiatives/>
- 151 Цифры с: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/index_en.htm)
- 152 Цифры с: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/index_en.htm)
- 153 Докладная записка Европейской комиссии, Многолетняя рамочная финансовая программа: Финансовые инструменты внешнего действия, 11 декабря 2013 г.
- 154 Европейская комиссия, Европейский инструмент соседства и партнерства – Документ о стратегии содействия Грузии на 2007-2013 гг., стр. 13-14.
- 155 Европейская комиссия, Европейский инструмент соседства и партнерства – Документ о стратегии содействия Грузии на 2007-2013 гг., стр. 33.
- 156 Европейская комиссия, Европейский инструмент соседства и партнерства – Национальная индикативная программа для Молдовы на 2011-2013 гг., стр. 16.
- 157 Европейская комиссия, Европейский инструмент соседства и партнерства – Национальная индикативная программа для Грузии на 2007-2010 гг., стр. 14, и Европейская комиссия, Европейский инструмент соседства и партнерства – Национальная индикативная программа для Грузии на 2011-2013 гг., стр. 20.
- 158 Информационная карточка плана действий на 2012 г. по программе «Интеграция и сотрудничество со странами Восточного партнерства (EaPIC) – Восточное соседство».

- 159 Информационная карточка плана действий по Грузии ААР 2011 г., Поддержка сектора уголовного правосудия, стр. 6.
- 160 Разработка новых Руководящих принципов основана на заявлении о принципах проводимой политики «Будущий подход к бюджетной поддержке ЕС третьих стран», принятом Советом в мае 2012 г.
- 161 GGDC направлены на содействие усилению внутренней подотчетности и укреплению национальных механизмов или усилению основных правительственных систем и поддержку более широких административных реформ; ДСР направлены на поддержку отраслевой политики и реформ, улучшение управления и предоставления услуг в конкретном секторе, а ДГС направлены на поддержку процессов перехода к развитию и демократическому правлению, а также обеспечение жизненно важных функций государства и предоставление населению основных услуг.
- 162 Интервью с руководителем проектов по правосудию и верховенству закона представительства Европейского союза в Грузии, 6 марта 2014 г.
- 163 В разрезе ДГС, основополагающие ценности – это «аспекты, которые надлежит учитывать», Европейская комиссия, Руководящие принципы бюджетной поддержки – Планирование, разработка и управление – Современный подход к бюджетной поддержке, сентябрь 2012 г., стр. 27-28.
- 164 Информационная карточка проекта IPA по Косово на 2007 г. «Поддержка органов местного самоуправления и децентрализации», стр. 13.
- 165 Информационные карточки проекта IPA по Хорватии на 2007 г. «Подготовительные мероприятия по программам «Обучение длиною в жизнь» и «Молодежь в действии»», стр. 5; Информационные карточки проекта IPA по Хорватии на 2009 г. «Подготовительные мероприятия по программам «Обучение длиною в жизнь» и «Молодежь в действии»», стр. 7; Информационные карточки проекта IPA по бывшей Югославской республике Македония на 2007 г. «Подготовительные мероприятия по программам «Обучение длиною в жизнь» и «Молодежь в действии»», стр. 6; см. также Хейдрун Феррари (Heidrun Ferrari) и Самия Лиякват Али Хан (Samia Liaquat Ali Khan), EU Financial Assistance to the Western Balkans: a minority-focused review of CARDS and IPA (Финансовая помощь ЕС Западным Балканам: обзор программы «Помощь ЕС для реконструкции, развития и стабилизации» (CARDS) и Инструмента подготовки к вступлению в ЕС (IPA), Международная группа по правам меньшинств 2010 г.
- 166 Европейская комиссия, Новый ответ на изменение соседских отношений – Обзор реализации Европейской политики добрососедства, 25 мая 2011 г., стр. 4.
- 167 Интервью с руководителем Сектора гражданского общества и прав человека в представительстве ЕС в Украине, 18 февраля 2014 г.
- 168 Цифры взяты из Информационной карточки программы действий Фонда поддержки гражданского общества ради добрососедства на 2011 г. и Информационной карточки программы действий Фонда поддержки гражданского общества «Восточного партнерства» на 2012 и 2013 гг.
- 169 Информационная карточка программы действий Фонда поддержки гражданского общества ради добрососедства на 2011 г., стр. 6, и Информационная карточка программы действий Фонда поддержки гражданского общества «Восточного партнерства» на 2012 и 2013 гг., стр. 7.
- 170 Информационная карточка программы действий Фонда поддержки гражданского общества ради добрососедства на 2011 г., стр. 11, и Информационная карточка программы действий Фонда поддержки гражданского общества «Восточного партнерства» на 2012 и 2013 гг., стр. 13.
- 171 Интервью с руководителем сектора гражданского общества и прав человека в представительстве ЕС в Украине, 18 февраля 2014 г.
- 172 В рамках ФПГО в Украине осуществлялся лишь проект, в центре внимания которого была миграция. Интервью с руководителем сектора гражданского общества и прав человека в представительстве ЕС в Украине, 18 февраля 2014 г.
- 173 На 2011 г. никаких секторов особого внимания не привлекали. Электронная переписка с руководителем проектов в области демократизации и развития гражданского общества, представительство ЕС в Грузии, 21 февраля 2013 г.
- 174 <http://www.euroeastculture.eu/en/granted-projects/view-16.html>, посещался 20 февраля 2014 г.
- 175 Европейская комиссия, рабочий документ объединенной группы, Дорожная карта Восточного партнерства на 2012-2013 гг.: двустороннее направление – сопровождает документ «Восточное партнерство: Дорожная карта к осеннему Саммиту 2013 г.», 15 мая 2012 г.
- 176 Цифры взяты из Стратегического плана на 2007-2010 гг. Европейского инструмента содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ).
- 177 Цифры взяты из Стратегического плана на 2011-2013 гг. Европейского инструмента содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ).
- 178 Европейский инструмент содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ), стр. 8-9, и Стратегический план на 2007-2010 гг.; Европейский инструмент содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ), Стратегический план на 2011-2013 гг., стр. 16-17.
- 179 Исключением в этом отношении является Годовая программа действий на 2009 г., но в ней упоминаются лишь права коренных народов.
- 180 Анализ документации по конкурсам проектных предложений с помощью поискового средства Europeaid: <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1385744380569&do=publi.welcome>. Подтверждение получено от представительств ЕС в Армении, Грузии и Украине.
- 181 Включая проекты, затрагивающие более широкий круг вопросов, но приносящие пользу меньшинствам, и не только национальным или религиозным.
- 182 Информация взята из ведомостей присужденных грантов, предоставленных представительством ЕС в Грузии. Также финансировался проект по защите прав лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров (ЛГБТ).
- 183 Информация взята из опубликованных ведомостей присужденных грантов, найденных с помощью поискового средства Europeaid: <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1385744380569&do=publi.welcome>.
- 184 Интервью с руководителем проектов ЕИДПЧ из представительства ЕС в Грузии 14 февраля 2014 г. и руководителем сектора гражданского общества и прав человека в представительстве ЕС в Украине 18 февраля 2014 г.
- 185 Интервью с представителем организации меньшинства из Украины, 22 ноября 2013 г.
- 186 Интервью с представителем правозащитной организации из Грузии, 10 декабря 2013 г.
- 187 Интервью с представителем организации меньшинства из Украины, 3 февраля 2014 г.
- 188 Интервью с представителем организации меньшинства из Грузии, 24 декабря 2013 г.
- 190 Объединенные Нации, директивная записка Генерального секретаря по расовой дискриминации и защите меньшинств, март 2013 г.
- 191 См., например: Addressing Inequalities (Борьба с неравенствами) – The Heart of the Post-2015 Development Agenda and the Future We Want for All (Основной вопрос повестки дня: планы развития после 2015 г. и будущее, которого мы все хотим) – Консультация на общую тему: The case for attention to national, ethnic, religious and linguistic minorities in the Post-2015 Development Agenda (Аргументы в пользу внимания к проблемам национальных, этнических, религиозных и языковых меньшинств в планах развития после 2015 года), доклад независимого эксперта ООН по вопросам меньшинств, Рита Исак (Rita Izsák), октябрь 2012 г. Подробнее об этом см. также: Фарех Михлар (Farah Mihar), Voices from the margins: including the perspectives of minorities and indigenous peoples in the post-2015 development agenda (Голоса с периферии: учет интересов меньшинств и коренных народов в планах развития после 2015 года), брифинг Международной группы по правам меньшинств, Лондон, март 2013 г.
- 192 Генеральная ассамблея Объединенных Наций, Совет по правам человека, пункт 3 повестки дня двадцать пятой сессии: Развитие и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие, доклад независимого эксперта по вопросам меньшинств, Рита Исак (Rita Izsák), 6 января 2014 г., стр. 10.
- 193 Комитет по ликвидации расовой дискриминации, семьдесят девятое заседание, 8 августа – 2 сентября 2011 г., заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации по итогам рассмотрения отчетов, представленных государствами-

- участниками согласно ст. 9 конвенции: Грузия, 2 сентября 2011 г., стр. 5
- 194 Комитет по ликвидации расовой дискриминации, семьдесят восьмое заседание, 14 февраля – 11 марта 2011 г., заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации по итогам рассмотрения отчетов, представленных государствами-участниками согласно ст. 9 конвенции, Армения, 10 марта 2011 г. стр. 3
- 195 Комитет по ликвидации расовой дискриминации, семьдесят восьмое заседание, 14 февраля – 11 марта 2011 г., заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации по итогам рассмотрения отчетов, представленных государствами-участниками согласно ст. 9 конвенции, Республика Молдова, 11 марта 2011 г. стр. 2
- 196 См. также Кэтрин Рэмсей (Kathryn Ramsay) Disaggregated Data Collection: A Precondition for Effective Protection of Minority Rights in South East Europe (Сбор дезагрегированных данных: предварительное условие для эффективной защиты прав меньшинств в Юго-Восточной Европе), брифинг Международной группы по правам меньшинств, Лондон, август 2006 г.
- 197 Панайотэ Элиас Димитрас (Panayote Elias Dimitras), Recognition of Minorities in Europe: Protecting Rights and Dignity (Признание меньшинств в Европе), брифинг Международной группы по правам меньшинств 2004 г., стр. 5.
- 198 Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) указал в Общей рекомендации VIII, что идентификация принадлежности к этническим группам, «если не оправдано иное, должна быть основана на самоидентификации соответствующего лица»; Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД), Общая рекомендация VIII, док. ООН A/45/18, 1990 г.
- 199 Совет Европы, Консультативный комитет по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Третье заключение по Азербайджану, принятое 10 октября 2012 г., п. 27.
- 200 Комитет по ликвидации расовой дискриминации, семьдесят восьмое заседание, 14 февраля – 11 марта 2011 г., заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации по итогам рассмотрения отчетов, представленных государствами-участниками согласно ст. 9 конвенции, Республика Молдова, 11 марта 2011 г. стр. 2
- 201 Совет Европы, Консультативный комитет по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Третье заключение по Армении, принятое 14 октября 2010 г., п. 130.
- 202 Государственная служба Украины по вопросам защиты персональных данных: <http://zpd.gov.ua/dszpd/en/publish/article/39178>; посещался 12 февраля 2014 г.
- 203 Интервью с руководителем проектов по правосудию и верховенству закона представительства Европейского союза в Грузии, 6 марта 2014 г.
- 204 Информационный бюллетень № 46 Европейской сети против расизма (ЕСПР), «Социальная интеграция и сбор данных», март 2012 г, стр.
- 205 Европейский парламент, Отчет о гендерных вопросах как одном из основных направлений деятельности во внешних отношениях ЕС, мигротворчестве и национальном строительстве, 3 апреля 2009 г., п. 10.
- 206 Европейское агентство по реконструкции/Европейский центр по вопросам меньшинств, «Как сделать решение вопросов меньшинств одним из основных направлений деятельности» – практическое руководство по составлению программ для Европейского агентства по реконструкции, июнь 2006 г.; ЕЦВМ/Совет Европы/Министерство иностранных дел Норвегии, «Как сделать решение вопросов меньшинств одним из основных направлений деятельности на Южном Кавказе» – практическое руководство, февраль 2011 г.
- 207 Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), «Маргинализированные меньшинства в планировании развития» – руководство ПРООН по использованию 208 Европейское агентство по реконструкции/Европейский центр по вопросам меньшинств, «Как сделать решение вопросов меньшинств одним из основных направлений деятельности» – практическое руководство по составлению программ для Европейского агентства по реконструкции, июнь 2006 г., стр. 127-130.
- 208 Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), «Маргинализированные меньшинства в планировании развития» – руководство ПРООН по использованию ресурсов и инструментария, май 2010 г.
- 209 Европейское агентство по реконструкции/Европейский центр по вопросам меньшинств, «Как сделать решение вопросов меньшинств одним из основных направлений деятельности» – практическое руководство по составлению программ для Европейского агентства по реконструкции, июнь 2006 г., стр. 127-130.
- 210 Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), «Маргинализированные меньшинства в планировании развития» – руководство ПРООН по использованию ресурсов и инструментария, май 2010 г., стр. 1-4.
- 211 Меллой Т. Г. (Malloy, T. H.), Медда-Винлишер Р. (Medda-Windischer, R.), Лантшнер Э. (Lantschner, E.) и Марко Я. (Marko, J.) Indicators for Assessing the Impact of the FCNM in its State Parties (Показатели для оценки воздействия РКЗНМ в государствах-участниках). Исследование, заказанное Секретариатом РКЗНМ Совета Европы и представленное на конференции «Усиление влияния рамочной конвенции», Совет Европы, октябрь 2008 г.
- 212 Федерика Прина (Federica Prina), Policy-to-Outcome Indicators and the European Charter for Regional or Minority Languages (Показатели результатов политики и Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств), рабочий документ ЕЦВМ № 61, сентябрь 2012 г.
- 213 Европейское агентство по реконструкции/Европейский центр по вопросам меньшинств, «Как сделать решение вопросов меньшинств одним из основных направлений деятельности» – практическое руководство для Европейского агентства по реконструкции, июнь 2006 г., стр. 128.
- 214 Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), «Маргинализированные меньшинства в планировании развития» – руководство ПРООН по использованию ресурсов и инструментария, май 2010 г., стр. 1-4.
- 215 Совет Европы, Консультативный комитет по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Третье заключение по Армении, принятое 14 октября 2010 г., п. 40.
- 216 Интервью с руководителем проектов по правосудию и верховенству закона представительства Европейского союза в Грузии, 6 марта 2014 г.



# Работая для обеспечения прав меньшинств и коренных народов

minority  
rights  
group  
europe



## Партнерство для всех:

**Оценка воздействия программы «Восточное партнерство» на меньшинства и коренные народы**  
© Minority Rights Group Europe/Группа по правам меньшинств - Европа, май 2014 г.

**Выражение признательности** Автор благодарит НПО-партнеров: Кавказское отделение ЕЦВМ, Участников проекта «Без границ» Центра «Социальное действие», Аналитический центр по глобализации и региональному сотрудничеству и других, участвовавших в исследовании. Особая благодарность Шорене Кобаидзе (Shorena Kobaidze), Софии Фаркаш (Zsófia Farkas), Ирине Федорович (Irene Fedorovich), Еве Хилински (Ewa Chyliński) и Маке Алиоглу (Maka Alioglu).



Данная публикация разработана при содействии Европейского союза. За содержание данного документа отвечает исключительно Группа по правам меньшинств - Европа, и ни в коем случае нельзя считать его отражающим взгляды Европейского союза.

**Автор:** Хейдрун Феррари (Heidrun Ferrari).

**Международная группа по правам меньшинств (MRG)** это неправительственная организация (НПО), работающая для обеспечения прав этнических, религиозных и языковых меньшинств по всему миру и для содействия сотрудничеству и пониманию между сообществами. MRG имеет статус консультанта в Экономическом и социальном совете ООН (ЭКОСОС) и статус наблюдателя в Африканской комиссии по правам человека и народов. MRG зарегистрирована как благотворительная организация под № 282305 и является обществом с ответственностью, ограниченной объемом гарантий, в Великобритании, № 1544957.

**ISBN** 978-1-907919-46-6. Данная информация публикуется для повышения осведомленности общественности. Текст необязательно отражает коллективный взгляд MRG и ее партнеров во всех деталях. Копии данного исследования доступны на веб-сайтах [www.minorityrights.org](http://www.minorityrights.org) и [www.minorities-network.org](http://www.minorities-network.org)

Копии можно также получить в Будапештском офисе Группы по правам меньшинств - Европа. Адрес: Венгрия, Будапешт 1082, ул. Уллой, 68.

Соединенное Королевство, Лондон E1 6LT, Коммерсиал-стрит 54, Международная группа по правам меньшинств

**Тел** +44 (0)20 7422 4200 **Факс** +44 (0)20 7422 4201 **Эл. почта** [minority.rights@mrgmail.org](mailto:minority.rights@mrgmail.org)

**Веб-сайт** [www.minorityrights.org](http://www.minorityrights.org)  [www.twitter.com/minorityrights](https://www.twitter.com/minorityrights)  [www.facebook.com/minorityrights](https://www.facebook.com/minorityrights)



Данная публикация издана в рамках проекта «Сеть меньшинств Восточного Партнерства». В настоящее время Сеть меньшинств Восточного Партнерства включает около 80 организаций по вопросам меньшинств и объединяет лидеров гражданского общества в Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии, Молдове и Украине. Сеть меньшинств ВП открыта для сотрудничества с активистами и общественными организациями, включая группы лиц, принадлежащих к этническим, лингвистическим, национальным и религиозным меньшинствам, а также коренных народов и видимых меньшинств.

Мы верим, что меньшинства играют решающую роль в процессе формирования многонациональных демократических государств, в основу которых заложены права человека и основные свободы, поэтому мы стремимся поддержать участие, чтобы их голос был услышан в процессах Восточного партнерства.

Дополнительные сведения о Сети меньшинств Восточного партнерства можно найти на сайте:

**Веб-сайт** [www.minorities-network.org](http://www.minorities-network.org)  [www.facebook.com/EasternPartnershipMinoritiesNetwork](https://www.facebook.com/EasternPartnershipMinoritiesNetwork)