

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
27 January 2015
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать восьмая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

**Доклад Специального докладчика по вопросам
меньшинств Риты Ижак**

Добавление

Миссия в Украину* ***Резюме*

Подавляющее большинство представителей меньшинств и других лиц, с которыми Специальный докладчик по вопросам меньшинств провела консультации в ходе своего посещения Украины, рассказывали об исторически сложившихся гармоничных межэтнических и межконфессиональных отношениях и законодательных, политических и социальных условиях, которые в целом способствуют защите их прав, в том числе культурных и языковых. Тем не менее вопросы меньшинств приобрели в высшей мере политизированную окраску с тех пор, как в феврале 2014 года в некоторых регионах страны начались политические и социальные волнения. Такая ситуация, если она не будет оперативно урегулирована, грозит возникновением и углублением раскола по национальным, этническим и языковым признакам, а также подрывом мирного сосуществования. Прекращение насилия и проведение конструктивных консультаций по правам меньшинств должны стать первоочередными целями для всех заинтересованных сторон.

* Резюме настоящего доклада распространяется на всех официальных языках.
Сам доклад, содержащийся в приложении к резюме, распространяется только на том языке, на котором он был представлен, и на русском языке.

** Представлен с опозданием.

GE.15-01102 (R) 120215 120215

1501102

Просьба отправить на вторичную переработку



Общее положение в области прав человека и меньшинств, а также гражданские и политические, экономические, социальные и культурные условия, в которых находятся меньшинства, не могут быть оправданием для каких-либо насильственных действий или подстрекательства и поддержки подобных действий любой из сторон, будь то на национальном или международном уровне. Хотя вопросы, связанные с вопросами меньшинств, присутствуют, некоторые радикальные элементы твердо намерены проповедовать разобщенность и подстрекать к ней. Жизненно необходимо начать процесс национального и регионального диалога в целях понимания озабоченностей и проблем всех общин меньшинств и обеспечения их надлежащего и оперативного устранения посредством демократических механизмов, не прибегая к силовым методам или принуждению. На первый план должна выйти умеренность. Прежде всего инициаторами урегулирования сложившейся ситуации должны стать сами граждане Украины.

Исторически сложившийся недостаток благотворного управления и широко распространенная коррупция привели к возникновению недоверия к политическим институтам и субъектам, а также в значительной степени способствовали состоянию нестабильности. Необходимо принять меры для укрепления инфраструктуры прав меньшинств и формирования уверенности в том, что их права будут защищаться как в законодательстве, так и на практике. В число подобных мер должны входить укрепление правовой защиты, уделение институтами повышенного внимания правам меньшинств и учреждение более надежных и постоянных консультационных механизмов. Все меры должны подкрепляться надлежащим финансированием и пользоваться должной политической поддержкой.

Приложение

[Только на английском и русском языках]

Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств о ее миссии в Украину (7–14 апреля 2014 года)

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	4
II. Методология	4–7	4
III. Права меньшинств: правовая и институциональная основа	8–18	5
IV. Права меньшинств в контексте политических и социальных волнений 2014 года	19–28	8
V. Вопросы идентичности меньшинств в Украине	29–34	11
VI. Языковые и культурные права меньшинств	35–43	13
VII. Положение внутренне перемещенных лиц и крымских татар	44–56	15
VIII. Положение религиозных меньшинств	57–62	19
IX. Положение рома	63–67	20
X. Выводы и рекомендации	68–97	22

I. Введение

1. 7–14 апреля 2014 года Специальный докладчик по вопросам меньшинств Рита Ижак совершила официальную поездку в Украину по приглашению правительства страны. Она посетила Донецк, Киев, Одессу и Ужгород и провела широкие консультации с сотнями заинтересованных сторон, включая старших должностных лиц из Министерства иностранных дел и Министерства культуры, представителей гражданского общества и общин меньшинств, религиозных лидеров, политиков, ученых, журналистов и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), дипломатическое сообщество, органы Организации Объединенных Наций и других национальных и международных субъектов. Специальный докладчик благодарна правительству и всем тем, кто участвовал в консультациях с ней и предоставлял ей информацию.

2. Основные цели ее визита заключались в том, чтобы услышать голоса меньшинств и понять их проблемы и озабоченности, как давно существующие, так и текущие. Специальный докладчик встретилась с представителями различных общин, в том числе с теми, кто определил себя как этнические азербайджанцы, армяне, болгары, венгры, вьетнамцы, гагаузы, греки, крымские татары, молдаване, немцы, поляки, рома, румыны, русины, русские, словаки и члены еврейских общин. Она встретилась также с этническими украинцами, с тем чтобы понять их положение в качестве фактического меньшинства в таких регионах, как Автономная Республика Крым.

3. Последняя перепись населения проводилась в 2001 году. В число основных зарегистрированных групп меньшинств входят русские – 8 334 100 человек (17,3%), белорусы – 275 800 человек (0,6%), молдаване – 258 600 человек (0,5%), крымские татары – 248 200 человек (0,5%) и болгары – 204 600 человек (0,4%). Имеются также более малочисленные группы армян, венгров, евреев, поляков, румын и других национальностей.

II. Методология

4. Оценка Специального докладчика опирается на положения Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и на другие соответствующие международные стандарты, на основании которых она определила четыре широкие области, которые требуют внимания на глобальном уровне: а) защита выживания меньшинств путем борьбы с насилием в отношении них и предупреждения геноцида; б) защита и поощрение культурной самобытности групп меньшинств и их права на реализацию своей коллективной самобытности и отказ от принудительной ассимиляции; в) гарантия прав на недискриминацию и равенство, в том числе прекращение структурной или системной дискриминации и поощрение позитивных мер в случае необходимости; и d) право на эффективное участие меньшинств в общественной жизни и в принятии затрагивающих их решений.

5. Специальный докладчик строит свою работу вокруг групп меньшинств, чье в целом недоминирующее положение требует принятия мер, позволяющих им в полной мере реализовать все свои права, включая права меньшинств. В вопросах меньшинств присутствуют не только общенациональные, но и региональные и местные аспекты. Группа, которая может составлять преобладающее большинство или значительную долю населения в

общенациональном масштабе или в определенном регионе, может быть численно меньше и не доминировать в другом регионе. Защита прав меньшинств должна также в полной мере распространяться на тех, кто находится в положении фактического меньшинства в месте своего проживания.

6. В связи с нынешней политической ситуацией в Автономной Республике Крым и на востоке Украины Специальный докладчик отмечает, что этнические украинцы могут составлять фактическое меньшинство в некоторых регионах своего проживания. Отдельные общины, в частности крымские татары, определяют себя в качестве коренных народов. Их участие в реализации ее мандата, связанного с вопросами меньшинств, никоим образом не подрывает и не является несовместимым с их притязаниями на статус коренного народа и на осуществление прав, закрепленных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

7. В своей резолюции 68/262 от 27 марта 2014 года Генеральная Ассамблея поддержала территориальную целостность Украины и подчеркнула, что референдум, проведенный в Автономной Республике Крым 16 марта 2014 года, не имеет законной силы. Посещение и выводы Специального докладчика полностью соответствуют резолюции 68/262 в том, что касается признания сохранения статуса Автономной Республики Крым в качестве территории Украины согласно нормам международного права. В настоящем докладе не содержится всеобъемлющего анализа или хронологии событий, приведших к политическим и социальным волнениям в 2014 году, а обобщаются обстоятельства, связанные с вопросами меньшинств. В доклад включены упоминания о событиях, произошедших после посещения Специального докладчика, а также материалы из докладов Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ)¹ и других учреждений.

III. Права меньшинств: правовая и институциональная основа

8. Украина является участницей нескольких международных договоров по правам человека, которые наиболее значимы для защиты прав меньшинств, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Статья 9 Конституции Украины предусматривает, что ратифицированные международные договоры являются частью национального законодательства. Украина входит в Совет Европы и с 1997 года является государством – участником Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Она подписала и ратифицировала основные европейские многосторонние договоры о защите национальных меньшинств: Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств и Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств – и подпадает под их процедуры мониторинга.

¹ С материалами можно ознакомиться по адресу www.ohchr.org/en/countries/ENACARegion/Pages/UAIndex.aspx.

9. Конституция Украины² (статья 11) требует, чтобы государство содействовало "консолидации и развитию украинской нации, ее исторического сознания, традиций и культуры, а также развитию этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности всех коренных народов и национальных меньшинств". Право на равенство и недискриминацию закреплено в статье 24, которая запрещает "привилегии или ограничения по признакам расы, цвета кожи, политических, религиозных или иных убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного состояния, местожительства, по языковым или иным признакам".

10. Статья 10 гласит, что государственным языком является украинский, но "гарантируется свободное развитие, использование и защита русского, других языков национальных меньшинств Украины". В статье 53 признается право на обучение на родном языке: "Гражданам, принадлежащим к национальным меньшинствам, в соответствии с законом гарантируется право на обучение на родном языке либо на изучение родного языка в государственных и коммунальных учебных заведениях либо через национальные культурные общества".

11. 25 июня 1992 года был принят Закон 2494–XII "О национальных меньшинствах"³. В нем национальные меньшинства определяются как группы граждан Украины, не являющихся украинцами по национальности, проявляющих чувство национального самосознания и общности между собой (статья 3). Им был учрежден совещательный орган – Совет представителей общественных объединений национальных меньшинств при бывшем Министерстве по делам национальностей (статья 5). Он гарантирует культурные права, включая, в частности, обучение на родном языке в государственных образовательных учреждениях, празднование национальных праздников, исповедание своей религии и защиту исторического и культурного наследия (статья 6). Языки меньшинств также могут использоваться наряду с украинским на рабочих местах, где большинство населения составляет определенное меньшинство (статья 8). Гарантируется право на политическое участие на всех уровнях (статья 9). В государственном бюджете предусматриваются специальные ассигнования для "развития национальных меньшинств" (статья 16). Статья 19 гласит, что в случае конфликта между этой нормой и международным правом приоритет отдается последнему.

12. С тех пор как был принят закон "О национальных меньшинствах", институциональная основа прав национальных меньшинств претерпела многочисленные изменения, а Министерство по делам национальностей было упразднено. В 2010 году, после институциональной реформы, Указом Президента № 1085/2010 был ликвидирован Государственный комитет по делам национальностей и религий, который являлся основным органом по вопросам меньшинств, и его функции взяло на себя Министерство культуры. На момент визита Специального докладчика основная ответственность за решение вопросов меньшинств лежала на Департаменте по делам организаций и национальных меньшинств в рамках Министерства культуры, который насчитывал только шесть сотрудников.

² С текстом на английском языке, представленным Украиной Венецианской комиссии, можно ознакомиться по адресу [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2014\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2014)012-e).

³ С материалами можно ознакомиться по адресу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/annot/en/2494-12>.

13. В 2013 году Консультативный комитет Совета Европы по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств заявил, что закон "О национальных меньшинствах" "устарел", "слишком расплывчат в положениях" и "непоследователен", что приводит к "недостатку юридической определенности для представителей национальных меньшинств в вопросах, касающихся реализации их прав, гарантированных Конституцией, в частности в таких сферах, как образование, язык или представительство в выборных органах"⁴. Европейская комиссия по борьбе против расизма и нетерпимости Совета Европы призвала к пересмотру Закона в целях включения в него положений, запрещающих прямую и косвенную расовую дискриминацию⁵.

14. Закон 5029-VI "Об основах государственной языковой политики"⁶, принятый 3 июня 2012 года, до сих пор является основным элементом национального законодательства, посвященным языковым правам национальных меньшинств и использованию языков меньшинств в общественной жизни. Статус "регионального языка" присвоен 17 языкам (белорусскому, болгарскому, венгерскому, гагаузскому, идишу, караимскому, крымскотатарскому, крымчакскому, молдавскому, немецкому, новогреческому, польскому, ромскому, румынскому, русинскому, русскому и словацкому) в тех регионах, где на одном из этих языков говорит не менее 10% населения (статья 7). Это позволяет использовать языки меньшинств наряду с украинским в системе государственного управления, школах и судах. Другие положения предусматривают право на использование языков меньшинств в парламенте, публикацию актов государственной власти, гарантии свободы приема радио- и телепередач из соседних стран на региональных языках или языках меньшинств и свободное распространение информации в печатной продукции на этих языках. Попытки отменить этот закон в феврале 2014 года были пресечены временно исполняющим обязанности Президента, и на момент подготовки доклада он остается в силе, хотя и находится в процессе пересмотра.

15. В Уголовном кодексе Украины 2001 года (статья 161) разжигание национальной, расовой или религиозной вражды и ненависти, унижение национальной чести и достоинства или оскорбление чувств граждан в связи с их религиозными убеждениями, а равно прямое или косвенное ограничение прав либо установление прямых или косвенных привилегий граждан по признакам расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, места жительства, по языковым или иным признакам квалифицируются в качестве уголовного преступления. В 2009 году поправки расширили спектр положений и наказаний за разжигание расовой, национальной и религиозной ненависти, нетерпимость и дискриминацию⁷.

16. Законодательная основа политического представительства и избирательной системы включает в себя Конституцию, Закон "О политических

⁴ С материалами можно ознакомиться по адресу www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_Ukraine_en.pdf.

⁵ С материалами можно ознакомиться по адресу www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/ukraine/UKR-CbC-IV-2012-006-ENG.pdf.

⁶ С материалами можно ознакомиться по адресу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/anot/en/5029-17>.

⁷ С материалами можно ознакомиться по адресу www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/ukraine/UKR-CbC-IV-2012-006-ENG.pdf.

партиях" (2001 год)⁸ и Закон "О выборах народных депутатов" (2011 год)⁹. Закон "О национальных меньшинствах" 2012 года (статья 9) содержит общее положение, касающееся представленности меньшинств среди кандидатов на выборы, что в принципе гарантирует меньшинствам право "быть избранными или назначенными на любую должность в законодательных, исполнительных и судебных органах, а также органах местного или регионального самоуправления"¹⁰. Тем не менее для обеспечения участия меньшинств в политической жизни не предусмотрено никаких конкретных мер. Некоторые из опрошенных указали, что нынешний состав избирательных округов и существующие ограничения на партии меньшинств следует пересмотреть, с тем чтобы расширить возможности представителей меньшинств быть избранными в парламент.

17. Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека (Омбудсмен Украины¹¹) – это независимый конституционный орган, созданный в декабре 1997 года. Уполномоченный проводит разбирательства и инспекции, а также принимает обращения от частных лиц. В специальном докладе Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека за 2010 год отмечается, что управление Омбудсмана начало реализацию программы мониторинга положения в области прав человека национальных меньшинств¹². Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью рекомендовала учредить должность специального представителя Омбудсмана, в чью компетенцию входили бы вопросы меньшинств и расовой дискриминации¹³.

18. Министерство культуры заявило, что ведется работа по укреплению и расширению институционального внимания к вопросам меньшинств, включая предложения по созданию новых независимых органов, отвечающих за вопросы меньшинств и межэтнических отношений. На момент подготовки доклада все подробности этих предложений были неизвестны. Специальный докладчик настоятельно призывает власти разработать всеохватывающие процессы на основе широкого участия, с тем чтобы учредить эти органы и обеспечить гарантии того, что они будут представлять меньшинства и располагать необходимыми средствами и полномочиями. Она отметила общий недостаток осведомленности меньшинств о своих правах и сделала вывод о том, что меньшинства сосредоточиваются главным образом на межобщинных отношениях и зачастую имеют ограниченные сведения об обязательствах правительства поощрять и защищать их права.

⁸ С материалами можно ознакомиться по адресу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/?not=2365-14>.

⁹ С материалами можно ознакомиться по адресу www.epde.org/tl_files/EPDE/RESSOURCES/Electoral%20Legislation/Election%20Code%20of%20Ukraine_EN.pdf.

¹⁰ Denys Kovryzhenko, *Regulation of Political Parties in Ukraine: The Current State and Direction of Reforms* (Agency for Legislative Initiatives, OSCE/ODIHR, 2010), p. 86, с материалом можно ознакомиться по адресу <http://parlament.org.ua/upload/docs/Party%20Report%20Ukraine.pdf>.

¹¹ См. www.ombudsman.gov.ua/en/index.php?view=article&catid=38%3A2010-12-15-09-15-51&id=1145%3Alaw-of-ukraine-qon-the-ukrainian-parliament-commissioner-for-human-rights&format=pdf&option=com_content&Itemid=25.

¹² С материалами можно ознакомиться по адресу www.ombudsman.gov.ua/en/images/stories/07022011/S_Dopovid_5_en.pdf, стр. 148.

¹³ Там же, стр. 147.

IV. Права меньшинств в контексте политических и социальных волнений 2014 года

19. Хотя в ситуации политических и социальных волнений, наблюдающейся в некоторых регионах с февраля 2014 года, имеются аспекты, связанные с правами меньшинств, она все же отличается от общего положения в области прав меньшинств в Украине. Факты показывают, что обеспокоенности меньшинств, главным образом по поводу языковых и культурных прав, после развертывания движения "Евромайдан" и прихода к власти нового правительства в феврале 2014 года были чрезмерно раздуты с целью создания ситуации крайней напряженности и конфликта. Присутствие и активность праворадикальных ультранационалистических групп "самообороны" и неустановленных незаконных вооруженных субъектов спровоцировали напряженность и волнения в нескольких районах. Специальный докладчик не считает, что они представляют бóльшую часть лиц, принадлежащих к числу меньшинств, или большинство украинского народа либо говорят от их имени, и им не следует позволять оказывать влияние на принятие политических, социальных или экономических решений путем применения силы или принуждения.

20. Неформальные, неофициальные, а порой и незаконные вооруженные группировки сыграли заметную и в высшей мере дестабилизирующую роль, в том числе в событиях в оккупированной Автономной Республике Крым и в волнениях на востоке и юге Украины, которые привели к захвату и оккупации некоторых зданий и городов. Крайне необходимо оперативно восстановить верховенство права и роль законных правоохранительных субъектов, а также разоружить и распустить все неофициальные группы. В случае если какие-либо члены подобных группировок предположительно совершали преступления или занимались подстрекательством к ним, они должны преследоваться по закону.

21. Несколько опрошенных жаловались на ухудшение экономических условий, коррупцию, безработицу и отсутствие благого управления, что, по их мнению, способствовало недовольству, политической нестабильности и общему недоверию к политикам и политическим структурам. Чрезвычайно важно проанализировать более широкий экономический и политический аспект сложившейся ситуации и принять меры по обеспечению равенства и реализации социальных и экономических прав, а также по борьбе с коррупцией и неэффективным использованием ресурсов, с тем чтобы повысить доверие к политическому руководству. Реальное или усматриваемое неравенство в доступе к ресурсам или их распределении, также сопряженное с территориальными дисбалансами, и узкопартийная политика и политическое покровительство подрывают стабильность и создают межэтнические, языковые и географические расколы.

22. Этнические русские, с которыми были проведены консультации в Донецке, Киеве и Одессе, решительно высказали свое мнение о том, что движение "Евромайдан" представляет собой откровенно антирусскую кампанию, которая в будущем может повлиять на осуществление их прав и безопасность. Некоторые выражали обеспокоенность по поводу той роли, которую играют праворадикальные и украинские националистические группировки, в том числе Всеукраинское объединение "Свобода" и "Правый сектор", открыто заявляющие о своих антирусских и антисемитских настроениях и имеющие националистические повестки дня. Очевидно, что диалог между правительством и группами этнических русских на востоке и юге

Украины является неактивным, в то время как крайне необходимо укреплять уверенность в том, что права меньшинств будут гарантироваться и соблюдаться. Специальный докладчик отмечает плохие результаты, полученные праворадикальными и предположительно антирусскими партиями на выборах в мае 2014 года¹⁴.

23. Специальному докладчику не были представлены доказательства широкого распространения антирусских настроений. В Киеве и других местах было отмечено мало случаев дискриминации, притеснения или злоупотреблений в отношении отдельных лиц или групп лиц на основании их русского происхождения. Русские и этнические украинцы нередко заявляли, что их отношения остаются хорошими. Во время визита Специального докладчика случаи межобщинного насилия в большинстве населенных пунктов были чрезвычайно редкими или вообще отсутствовали. Тем не менее в нынешней ситуации конфликта, сложившейся в некоторых регионах, всем соответствующим субъектам, включая группу Организации Объединенных Наций по мониторингу положения в области прав человека, необходимо выявлять инциденты или тенденции, указывающие на то, что уровень насилия или запугивания по признакам этнической принадлежности, языка или религии повышается.

24. В апреле и мае 2014 года волнения на юге и востоке Украины значительно усилились, когда общественные здания в таких городах, как Донецк, Одесса, Славянск и Харьков, были заняты пророссийскими активистами и участились насильственные инциденты в результате реагирования украинских властей. Расплывчато определенные пророссийские элементы, включая организованные и незаконные вооруженные группировки, часто появлялись в ранее мирных населенных пунктах, порой с трагическими последствиями. Подобные инциденты могут еще больше разделить общины по этническим и языковым признакам и создать условия для эскалации напряженности.

25. 11 мая 2014 года пророссийские элементы в контролируемых сепаратистами городах и поселках Донецкой и Луганской областей провели "референдумы" по вопросу: "Поддерживаете ли Вы акт государственной самостоятельности Донецкой/Луганской народной республики?" Голосование было осуждено как незаконное правительством и международным сообществом, и Специальный докладчик разделяет это мнение. Сообщения свидетельствуют о том, что многие сторонники единства бойкотировали это мероприятие, тогда как сторонники России приняли в нем участие. Этим "референдумам" недоставало демократической легитимности. Они создали искаженную и недостоверную картину общественного мнения и способствовали дальнейшему расколу между общинами, нарастанию напряженности и дестабилизации ситуации.

26. Ряд представителей меньшинств подчеркивали стремление к большей политической и культурной автономии некоторых регионов. Некоторые представители русского этноса сохранили сильные националистические чувства, связанные с их братским государством и историческими притязаниями на определенные территории. Лица, которые провозгласили "Народную Республику" в Донецке, и провели "референдумы" о статусе этих регионов, заявили, что их целью является отделение от Украины. К сожалению, некоторые попытались достичь этого силой.

¹⁴ "Правый сектор" и "Свобода" получили всего соответственно 0,9% и 1,3% голосов.

27. Специальный докладчик считает важным отслеживать и оперативно урегулировать любые проблемы, связанные с ненавистническими высказываниями и подстрекательством к насилию, которые могут накалять обстановку, особенно в условиях нынешнего кризиса. Миссия по оценке положения в области прав человека в Украине Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)/Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) сделала вывод о том, что "ненавистнические высказывания в отношении этнических и религиозных групп широко распространены", в том числе в Автономной Республике Крым. Она заявила, что "промайдановских активистов нередко называют "бандеровцами", "нацистами" и "фашистами". Поддержка территориальной целостности и единства Украины изображается как признак нетерпимости и национализма"¹⁵. В докладе Миссии отмечаются симптомы усиления антитатарских настроений в Автономной Республике Крым. Специальный докладчик согласна с оценкой Миссии относительно того, что наблюдается тенденция сочленения политической ориентации с этнической принадлежностью на востоке и юге Украины, где украинская идентичность и символы являются мишенями для ненавистнических высказываний. Аналогичным образом следует внимательно отслеживать любые антирусские настроения.

28. Специальный докладчик получила сообщения о том, что некоторые русскоязычные средства массовой информации в Донецкой области и украиноязычные средства массовой информации в Автономной Республике Крым столкнулись с угрозой закрытия или наложения ограничений на вещание. Сообщалось о насильственном захвате вещательных СМИ в некоторых населенных пунктах, находящихся под контролем пророссийских сил¹⁶. Право на свободное выражение мнений и свобода средств массовой информации должны гарантироваться в рамках Конституции и норм международного права и соблюдаться на практике. Все журналисты должны свободно работать и находиться в безопасности, не подвергаясь угрозам задержания или насилия. Тем не менее факты показывают, что некоторые средства массовой информации искажают картину развития событий. Журналисты и те, кто контролирует содержательное наполнение СМИ, несут ответственность за точное и объективное представление информации и за то, чтобы избежать пропаганды или дезинформации, которые могут спровоцировать беспорядки или насилие.

V. Вопросы идентичности меньшинств в Украине

29. Учитывая исторические, геополитические и национальные/культурные условия, в которых сформировалась независимая Украина, вопросы идентичности являются сложными и эмоционально окрашенными. Многие из тех, с кем были проведены консультации, определяли себя главным образом в соответствии со своим национальным или этническим происхождением в братском государстве, делая меньший упор на свою украинскую идентичность

¹⁵ См. www.osce.org/odihr/118476?download=true.

¹⁶ В докладе УВКПЧ о положении в области прав человека в Украине, подготовленном в июне 2014 года, говорится, что "по информации НПО свобода средств массовой информации в Донецкой области сильно ограничена, поскольку украинские телеканалы отключены "Донецкой народной республикой" и заменены ее собственными программами и российским телевидением" (пункт 232). С материалами можно ознакомиться по адресу www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf.

и гражданство. Вследствие этого в Украине проживает множество крупных групп меньшинств, сохраняющих крепкую историческую, этническую, культурную и языковую связь с соседними государствами и историческую память в отношении своих общин и их "принадлежности" в Украине. Специальный докладчик побеседовала также с представителями групп (в том числе русинов), которые считают, что их не признают в качестве меньшинств или коренных народов, как они сами себя определяют.

30. Многие представители меньшинств подчеркивали тесные и неразрывные отношения со своими братскими государствами и тот факт, что нет никаких препятствий к созданию ими ассоциаций и поддержанию социальных и культурных связей с этими странами. Они поддерживают культурные ассоциации, мероприятия и средства массовой информации для меньшинств, а также образование на их родных языках, иногда при содействии братских государств. Очевидно, что Украина реально защищает право меньшинств на создание собственных ассоциаций и свободное поддержание мирных контактов, в том числе через границы; некоторые из опрошенных заявили, что необходимы дополнительная поддержка и финансирование со стороны государства.

31. Несмотря на сильную связь с идентичностью меньшинства, большинство из тех, с кем были проведены беседы, подчеркивали также свое украинское гражданство и удовлетворение отношением к ним как к меньшинствам. Некоторые из опрошенных предложили включить в учебную программу школ более значительные компоненты, связанные с историей и гражданским воспитанием, с тем чтобы способствовать формированию более сильной украинской национальной идентичности, взаимному обогащению знаний, пониманию между различными группами и поощрению национального единства.

32. Продолжительная история заселения территории Украины различными народами привела к формированию накладывающихся друг на друга, а порой и конкурирующих идентичностей. За то недолгое время, которое прошло с момента обретения страной независимости, стали очевидными трудности, связанные с объединением столь различных групп населения и формированием единой украинской идентичности¹⁷. Меры поощрения национальной идентичности, культуры и языка, известные как украинизация, вполне легитимны и необходимы для содействия единству и экономической, географической и социальной мобильности в стране со столь различными группами населения. Тем не менее вопросы, сопряженные с культурной автономией и способностью меньшинств влиять на решения, затрагивающие их самих и регионы их проживания, занимали особенно важное место в проведенных консультациях, и Специальный докладчик призывает к продолжению диалога с меньшинствами по этим важным вопросам.

33. Представители русского меньшинства признавали, что до волнений они не сталкивались с проблемами репрессивных условий, широкого распространения дискриминации, изоляции или насилия, обусловленными их происхождением. Чаще всего они заявляли, что их беспокойство связано главным образом с языком и образованием, и высказывали свое мнение, подкрепляемое попытками отменить закон о языке 2012 года, по поводу того, что движение "Евромайдан" и проевропейское правительство принизят статус русского языка и культуры. Некоторые этнические русские рассматривали

¹⁷ Minority Rights Group International, "Ukraine overview", с материалами можно ознакомиться по адресу www.minorityrights.org/5053/ukraine/ukraine-overview.html.

территорию и народ Украины в качестве русских с исторической и культурной точек зрения и решительно возражали против того, чтобы к ним применяли понятие "меньшинство".

34. В стране давно пора провести перепись населения, которая запланирована на 2016 год. В условиях отсутствия точных дезаггегированных данных, показывающих этнический, языковой или религиозный состав населения, нередко допускаются опасные домыслы и манипуляции, касающиеся размера определенных групп. Своевременно и правильно проведенная перепись населения позволит получить надежные данные об этническом и языковом разнообразии Украины, поможет выявить проблемы, с которыми сталкиваются определенные группы населения, и даст правительству возможность понять потребности различных меньшинств и должным образом отреагировать на них.

VI. Языковые и культурные права меньшинств

35. В ходе консультаций выяснилось, что использование языков меньшинств является чрезвычайно важным и волнующим вопросом для многих общин, а также одним из основных аспектов индивидуальной и коллективной идентичности. Национальные меньшинства четко обозначили свое желание поддерживать и защищать свои языковые права и возможность свободного использования своих языков в публичном и частном общении без какой-либо дискриминации. Большинство общин в целом выразили удовлетворение по поводу того, что их дети могут учить свой родной язык и – во многих случаях – учиться на нем. Были созданы школы меньшинств, которые могут свободно функционировать в соответствии с национальным законодательством.

36. Призывы повысить статус русского языка до уровня второго официального государственного языка являются предметом острых разногласий между прорусски настроенными людьми и теми, кто отстаивает примат украинского языка. Правительство считает, что широкое знание и использование украинского языка в качестве государственного имеют большое значение для украинской национальной идентичности и единства, а также обеспечивают возможность для экономической, географической и социальной мобильности, позволяя в то же время лицам, принадлежащим к какому-либо этническому или языковому меньшинству, в полной мере участвовать во всех аспектах жизни общества, включая политику. Представители меньшинств часто упоминали о том, что использование языков меньшинств является значительной и ценной характеристикой украинского общества и вполне совместимо с преподаванием и использованием украинского языка.

37. Достоверные данные, касающиеся числа пользователей языков меньшинств и их географического распределения, важны для обеспечения их полного соответствия международным стандартам защиты языковых прав меньшинств. Перепись населения 2001 года показала, что 67,5% населения считают своим родным языком украинский, тогда как 29,6% населения – русский¹⁸. Русский язык широко распространен на юге и востоке Украины и в Автономной Республике Крым, особенно в таких областях, как Крым (77,0%), Донецкая (74,9%), Луганская (68,8%), Запорожская (48,2%) и Харьковская (44,3%) области, а в некоторых других регионах, как сообщается, характерно двуязычие.

¹⁸ С материалами можно ознакомиться по адресу http://2001.ukrcensus.gov.ua/d/mono_eng.pdf.

38. Принятие в 2012 году Закона 5029–VI "Об основах государственной языковой политики" обеспечило относительно широкие языковые права и низкий порог в 10% для придания языку статуса регионального, что принесло пользу некоторым общинам языковых меньшинств. Вместе с тем этот Закон вызвал также обеспокоенности, в том числе по поводу продвижения украинского языка, несмотря на его статус единственного государственного языка. Закон подвергся критике, в том числе со стороны Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), как чрезмерно сосредоточенный на поощрении статуса русского языка – потенциально в ущерб украинскому¹⁹. Хотя этот Закон остается в силе, правительство объявило о подготовке нового языкового законодательства, которое перед принятием будет представлено на рассмотрение Комиссии.

39. При этом, несмотря на то, что предпринятые в феврале 2014 года попытки отменить Закон "Об основах государственной языковой политики" 2012 года на практике были пресечены, они вызвали тревогу, поскольку меньшинства были обеспокоены тем, что новые поправки ослабят их языковые права. Этнические русские с жаром говорили о сокращении использования русского языка в образовании и о своем желании увидеть принятие более эффективных мер защиты. Некоторые указывали, что в стране относительно мало русскоязычных школ по сравнению с числом людей, которые считают русский своим родным языком, и описывали постепенный упадок русских языковых и культурных учреждений.

40. Некоторые этнические русские озвучили свои опасения по поводу ассимиляции и постепенного снижения значимости элементов русского языка и культуры. Один из представителей заявил: "В стране не создаются репрессивные условия, но предпринимаются попытки изжить ту часть меня, которая связана с русской культурой". Хотя, по данным статистики Министерства образования и науки, в 2012/13 году русский язык был языком преподавания и обучения в 1 256 общеобразовательных школах и на русском языке учился 694 331 ученик, представители этнических русских отметили уменьшение объема преподавания на русском языке, особенно в сфере высшего образования, а также тот факт, что несколько русских культурных центров закрылись.

41. На практике русский язык по-прежнему широко используется и понимается. Правительство заявляет, что на русском языке выходит 40% всех печатных средств массовой информации в национальном масштабе и до 74% вещательных программ в некоторых регионах. Достижение целей правительства в области продвижения украинского языка в качестве общенационального может со временем повлиять на степень использования русского языка. Хотя, по сведениям правительства, русское меньшинство представляют более 100 общественных объединений, некоторые этнические русские заявляли, что организации гражданского общества и мероприятия по продвижению русского языка и культуры и отстаиванию их вопросов и проблем являются относительно слабыми.

42. В докладе Комитета экспертов по Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств²⁰ от января 2014 года отмечаются некоторые

¹⁹ Комиссия рекомендовала проведение сбалансированной политики, с тем чтобы сохранить украинский язык в качестве объединяющего инструмента в обществе. См. [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)047-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)047-e).

²⁰ С материалами можно ознакомиться по адресу www.coe.int/t/dg4/education/minlang/

вызовы, с которыми сталкиваются более малочисленные языковые меньшинства, но в то же время говорится: "Что касается венгерского, румынского и русского языков, то здесь положение в общем и целом удовлетворительное, и право носителей на получение образования на данных языках более или менее гарантируется. Традиционные модели преподавания на венгерском, румынском и русском языках сохранены, хотя наблюдается некоторое снижение числа учащихся". Высказывалась обеспокоенность по поводу того, что "постепенный отказ от высшего образования на русском языке станет препятствием для полномасштабного доступа русскоязычных лиц к высшему образованию". В докладе упоминается невыполненное требование носителей языков меньшинств о поддержке в деле учреждения и сохранения культурных центров, а также недостаток долгосрочного финансирования для подобных центров.

43. Группы гражданского общества подчеркивали, что любое пересмотренное языковое законодательство должно полностью соответствовать международным стандартам и не должно ослаблять существующую защиту языковых прав меньшинств. Некоторые выражали обеспокоенность по поводу того, что новый закон о языке может повысить порог в 10% для признания языков меньшинств в качестве "региональных языков", ограничить языковые права в таких областях, как средства массовой информации и образование, и обеспечить слабую защиту языковых прав для более малочисленных и рассредоточенных групп меньшинств. Важно отметить, что некоторые меньшинства заявили, что с ними не были проведены консультации по поводу процесса подготовки пересмотренного закона и что они не имеют информации о ходе этой работы. Этнические русские выражали обеспокоенность в связи с тем, что должностные лица "Свободы", якобы настроенные против русских, будут играть существенную роль в разработке нового закона.

VII. Положение внутренне перемещенных лиц и крымских татар

44. Специальный докладчик попыталась получить доступ в Автономную Республику Крым, с тем чтобы оценить положение меньшинств и провести консультации с фактическими властями, меньшинствами и другими общинными субъектами. К сожалению, она не получила требуемых гарантий, которые позволили бы ей совершить эту поездку. Общее положение в области прав человека и меньшинств в Республике вызывает обеспокоенность, поскольку административная власть в регионе была незаконно присвоена Российской Федерацией после спорного референдума, состоявшегося 16 марта 2014 года²¹. 27 марта Генеральная Ассамблея подчеркнула в своей резолюции 68/262, что указанный референдум "не имеет законной силы", и поддержала территориальную целостность Украины, включая Автономную Республику Крым.

45. Перепись 2001 года показала, что этнические русские составляют 58,3% от общей численности населения Крыма (1 180 400 человек, хотя этот

Report/EvaluationReports/UkraineECRML2_en.pdf.

²¹ Пророссийские власти утверждали, что предложение о присоединении к Российской Федерации поддержали 97% проголосовавших, однако украинские власти оспаривают эту цифру.

показатель уменьшился с 1989 года, когда соответствующая доля составляла 65,6%). Украинцы составляют 492 200 человек, или 24,3% (снижение по сравнению с 26,7% в 1989 году), а крымские татары – 243 400 человек (что отражает увеличение соответствующей доли с 1,9% в 1989 году до 12% в 2001 году из-за массового возвращения татар на полуостров). Сообщается, что число возвращающихся крымских татар достигло своего пика в 1991 году, составив 41 400 человек, и с тех пор стремительно снижается²².

46. Специальный докладчик опросила нескольких человек, покинувших Автономную Республику Крым. Некоторые назвали в качестве причин принятия решения об отъезде неопределенность, социальное и политическое давление, а также опасения за свою безопасность и за свои права. Они сообщили о напряженной и угрожающей обстановке, создаваемой в том числе при содействии социальных сетей для тех, кто возражает против событий вокруг "референдума" или критикует их, а несколько человек заявили, что знают о случаях физического насилия и применения угроз словом. Некоторые из опрошенных подчеркнули свое желание остаться украинцами и не жить в Российской Федерации. Некоторые заявили, что украиноязычные средства массовой информации в Крыму "отключены". В нынешней политической ситуации положение в области прав человека этнических украинцев, оставшихся в Автономной Республике Крым в качестве фактического меньшинства, должно тщательно отслеживаться; согласно некоторым сообщениям, имело место запугивание тех, кто открыто выступает против российского контроля над этим регионом или использует украинский язык в общественных местах.

47. Некоторые из опрошенных заявили, что принятию решения уехать способствовала их обеспокоенность по поводу возможности сохранить украинское гражданство и паспорт. Они выражали опасения по поводу того, что желающие остаться украинцами в Автономной Республике Крым столкнутся с дискриминацией как "иностранцы" и это повлияет на реализацию их экономических, социальных и культурных прав, а также права на участие в политической жизни. Жителям Крыма был дан месячный срок (до 18 апреля 2014 года) на то, чтобы представить заявления о том, что они не желают становиться гражданами России. Некоторые сообщали о процедурных проблемах, таких как нехватка бюро регистрации, что явно затрудняло выполнение необходимых требований для сохранения украинского паспорта, и предполагали, что такие препятствия были созданы намеренно.

48. Существует обеспокоенность по поводу таких последствий непринятия российского гражданства и паспорта, как потеря имущества, ограничения на свободу передвижения, непредоставление государственных пенсий и возможная потеря работы в государственных учреждениях. В соответствии с российским законодательством гражданские служащие и сотрудники правоохранительных органов обязаны официально отказаться от своих украинских паспортов, поскольку лица, находящиеся на государственной службе, не могут иметь двойное гражданство²³. Некоторые выражали озабоченность в связи с тем, что

²² Minority Rights Group International, "Ukraine overview", с материалами можно ознакомиться по адресу www.minorityrights.org/5053/ukraine/ukraine-overview.html.

²³ EUDO Observatory on Citizenship, "The aftermath of annexation: Russia and Ukraine adopt conflicting rules for changing citizenship of Crimean residents" (11 April 2014), с материалами можно ознакомиться по адресу <http://eudo-citizenship.eu/news/citizenship-news/1113-the-aftermath-of-annexation-russia-and-ukraine-adopt-conflicting-rules-for-changing-citizenship-of-crimean-residents>.

украинские граждане сочтут себя вынужденными не отказываться от получения российского гражданства из-за возможных последствий для реализации их прав человека. В равной мере ожидание враждебности по отношению к тем, кто придерживается проукраинских взглядов, и к тем, кто хочет остаться украинцем, могло побудить большее число людей покинуть этот регион.

49. Специальный докладчик провела консультации с лидерами Меджлиса крымскотатарского народа (татарский орган самоуправления). Возвращение татар, которые являются коренными жителями Автономной Республики Крым и которые подверглись массовой депортации в 1944 году, как утверждается, привело к трениям с многочисленным русским населением. Как сообщается, программы репатриации недостаточно финансировались, и многим возвращенцам не предоставлялась надлежащая поддержка. В число проблем, вызывавших обеспокоенность, входили высокий уровень безработицы среди татар и конкуренция за землю, несмотря на их притязания на земельные права в качестве коренного народа. Никакой компенсации за потерянное татарами имущество не предоставлялось, и многие из них, не имея доступа к земле, занимали государственные территории. Вследствие этого были зарегистрированы случаи столкновений с другими общинами и с полицией.

50. Большие опасения вызывает тот факт, что многие крымские татары откажутся принимать российское гражданство или российскую власть, что может сделать их еще более уязвимыми. Большинство крымских татар бойкотировали референдум в марте 2014 года²⁴. Как сообщается, Сергей Аксенов, бывший на тот момент "губернатором" Автономной Республики Крым, публично заявил, что крымские татары могут "уехать с полуострова, если им что-то не нравится". Некоторые лидеры крымских татар, выезжавшие из Республики, столкнулись с ограничениями при повторном въезде в нее; в их числе был бывший глава Меджлиса Мустафа Джемилев, призывавший к бойкоту "референдума". 22 апреля ему был запрещен въезд в Республику на пять лет, что привело к протестам, а затем и к вынесению предупреждения со стороны фактических властей о том, что Меджлис может быть распущен, если будет поддерживать "экстремистскую деятельность". 5 июля въезд был запрещен нынешнему главе Меджлиса Рефату Чубарову, предположительно за "экстремистские заявления". Как сообщается, 30 протестовавшим были предъявлены обвинения и на них были наложены штрафы. Власти временно запретили публичные протесты в преддверии семидесятой годовщины депортации крымских татар.

51. Некоторые инциденты повысили тревогу в татарских общинах. 3 марта 2014 года татарский рабочий Решат Аметов исчез после того, как, согласно сообщениям, был уведен с акции протеста в Симферополе неизвестными людьми в камуфляже. Несколько дней спустя его тело было найдено в смешанной этнической общине Белогорска. Сообщается, что до референдума 16 марта члены татарских общин обнаруживали на стенах или воротах своих домов нарисованные кресты, что, как утверждает, повысило обеспокоенность по поводу возможных мер, направленных против них. УВКПЧ заявило, что некоторые представители татар упоминали об озабоченности в связи с тем, что неустановленные люди в форме заявляли о своих правах на имущество и землю татар, а также в связи с сообщениями, касающимися планов переселения некоторых общин²⁵.

52. Во время подготовки доклада Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) сообщило, что по состоянию на 20 мая 2014 года в 24 областях было подтверждено свыше 10 000 ВПЛ, большинство из которых покинули Автономную Республику Крым, и эти цифры продолжали расти²⁶. Правительство не располагает системой регистрации ВПЛ по национальному или этническому признаку, которая позволила бы получить полную разбивку по идентичности. По оценкам, многие из них – это крымские татары (80% на западе Украины; 20% в Киевской области); вместе с тем поступают сообщения о том, что регистрируется все больше этнических украинцев, этнически смешанных семей, этнических русских, беженцев, просителей убежища и иностранцев, состоящих в браке с гражданами Украины²⁷. Реальные цифры могут превышать полученные сведения, поскольку многие, возможно, нашли приют у родственников или в общинах, не регистрируясь в организациях, оказывающих

²⁴ Представители крымских татар сообщили УВКПЧ о том, что в референдуме 16 марта приняли участие не более 1 000 из 290 000–300 000 человек.

²⁵ Доклад УВКПЧ от июня 2014 года о положении в области прав человека в Украине (см. сноску 16 выше).

²⁶ См. <http://unhcr.org.ua/attachments/article/971/IDP.pdf> и www.unhcr.org/537b24536.html.

²⁷ С середины апреля 2014 года с ростом напряженности на востоке Украины УВКБ отмечало перемещение населения из этих областей.

поддержку. По данным УВКБ, в число факторов, провоцирующих перемещения, входят обеспокоенность по поводу безопасности и личные угрозы.

53. Усилия по удовлетворению потребностей ВПЛ и защите прав лиц, остающихся в Автономной Республике Крым, а также по предотвращению дальнейшего перемещения должны соответствовать Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны. УВКБ выделило в качестве первоочередных озабоченностей ВПЛ следующие: поддержание контактов в Автономной Республике Крым; свобода передвижения и связи между Республикой и материком; помощь с кровом и трудоустройством; упрощенная процедура получения удостоверений личности и документов на проживание для реализации социальных и экономических прав на материке; непрерывность социальных выплат и помощь в продаже имущества, переводе средств и перевозе личных вещей. Специальный докладчик приветствовала деятельность по поддержке ВПЛ и стала свидетелем проявлений солидарности различных общин, выражавшейся в добровольном оказании услуг и предоставлении пожертвований. Тем не менее в некоторых сообщениях говорилось, что ВПЛ испытывают трудности с получением доступа к финансовой поддержке со стороны государства.

54. Некоторые представители крымских татар указали, что исторически сложилось так, что их права в полном объеме не признавались и не защищались никакими властями Автономной Республики Крым. Правительство упомянуло о том, что после произошедших в Республике событий, закончившихся "референдумом", в марте 2014 года Верховная Рада приняла постановление, гарантирующее права крымских татар в составе Украинского Государства (№ 1140–VII от 20 марта). Согласно постановлению, Украина обеспечивает сохранение и развитие "этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности крымскотатарского народа как коренного народа, а также всех национальных меньшинств Украины". Она признает Меджлис крымскотатарского народа в качестве компетентного органа власти и просит в срочном порядке представить проекты законов и нормативно-правовых актов, подтверждающих статус крымскотатарского народа как коренного народа.

55. В соответствии с резолюцией 68/262 Генеральной Ассамблеи о территориальной целостности Украины Российская Федерация не имеет правовой юрисдикции над Автономной Республикой Крым или ее населением. Тем не менее следует отметить, что 21 апреля 2014 года, после оккупации Республики, Российская Федерация опубликовала указ о мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымскотатарского и немецкого населения и о государственной поддержке их возрождения и развития. Специальный докладчик отмечает, что даже в ситуациях территориального спора или оккупации фактическим властям надлежит уважать, защищать и поощрять весь спектр прав меньшинств без какой-либо дискриминации.

56. В связи с недавними политическими и социальными изменениями и действиями вооруженных ополченцев Специальный докладчик рекомендует при первой же возможности разрешить миссии Организации Объединенных Наций по мониторингу положения в области прав человека беспрепятственный доступ в Автономную Республику Крым. Ей следует взаимодействовать как с фактическими властями, так и с различными общинными субъектами и субъектами гражданского общества, с тем чтобы на практике обеспечить соблюдение стандартов в области прав человека, включая права меньшинств.

VIII. Положение религиозных меньшинств

57. В Украине имеется широкий спектр вероисповеданий и духовных течений, и религиозные свободы и права религиозных меньшинств защищаются на практике. Тем не менее, учитывая обстановку политической и социальной нестабильности, властям особенно необходимо предотвращать любые нарушения прав человека, включая акты насилия, запугивания, угрозы или притеснения, направленные на отдельных лиц или группы лиц на основании исповедуемой ими религии. С февраля 2014 года сообщалось о нескольких вызывающих беспокойство инцидентах в контексте напряженной социальной и политической обстановки.

58. Представители еврейских общин говорили о том, что они хорошо интегрированы, реализуют свои права в качестве религиозного меньшинства и что антисемитизм, дискриминация и случаи насилия редки. В целом они выражали удовлетворение по поводу степени защиты своих прав меньшинств. Однако в контексте волнений было сообщено о нескольких инцидентах, которые заставили еврейские общины насторожиться. В феврале синагога "Гиймат-Роза" в Запорожье, неподалеку от Киева, была забросана бутылками с зажигательной смесью. В начале апреля 2014 года мемориал жертвам Холокоста в Одессе был осквернен нацистскими граффити. 19 апреля Николаевская синагога была забросана бутылками с зажигательной смесью, нанесшими ей незначительный ущерб. Представители выражали беспокойство по поводу адекватности мер защиты. Один из лидеров заявил: "Настоящая полиция отсутствует; вооружены обычные люди". Сообщалось также о появлении нескольких антисемитских граффити в Автономной Республике Крым.

59. Беспокойство еврейской общины вызвала раздача в Донецке людьми в балаклавах листовок, призывающих евреев зарегистрироваться у сторонников России и заплатить налог или уехать. Как сообщается, на листовках стояла печать самопровозглашенной "Донецкой народной республики", хотя та объявила листовки фальшивкой. Остается неясным, кто стоял за распространением этих листовок. Один из лидеров еврейской общины упомянул об инциденте, когда стены синагоги в Одессе были расписаны неонацистскими граффити, якобы подписанными "Правым сектором". Представители "Правого сектора" отрицали свою причастность к этому инциденту и, как сообщается, помогли удалить граффити. Один из еврейских лидеров заявил: «Политики разыгрывают "еврейскую карту"» и добавил, что такого рода инциденты направлены на разжигание напряженности и беспокойности в еврейских общинах и преследуют политические цели.

60. Хотя подобные инциденты остаются редкостью, они, тем не менее, указывают на потенциальное увеличение числа проявлений антисемитизма, что должно тщательно отслеживаться. Недостаточное соблюдение принципа верховенства права в некоторых населенных пунктах создает обстановку, в которой праворадикальные группировки, несомненно, активизировали свою деятельность, и подобные антисемитские инциденты могут стать более заметными. Эти инциденты создали тревожную атмосферу и должны расследоваться как преступления, усугубляемые ненавистью. Антисемитизм должен быть признан правительством, которому следует принять меры для преследования в соответствии с законом любых лиц или групп, предположительно совершивших акты антисемитизма или подстрекавших к ним.

61. Старшие представители Украинской Православной Церкви (Московского Патриархата) выразили обеспокоенность по поводу получаемых от прихожан сообщений о росте враждебности по отношению к ним, обысках собственности и допросе одного церковного лидера. Они заявили, что звучали призывы к разрушению русских церквей и убийству русских священников. Они упомянули о призывах к тому, чтобы передать два наиболее значимых монастыря в ведение Киевского Патриархата, и угрозах, предположительно со стороны "Правого сектора", захватить собор, если тот не будет передан Киевскому Патриархату. Они сообщили о случаях запугивания и преследования, в том числе о деле одного священника, который бежал в Луганск после того, как был допрошен властями.

62. В Автономной Республике Крым были новостные сообщения о том, что представители Украинской Православной Церкви говорили, как русские священники с вооруженными сторонниками угрожали конфисковать церкви. Сообщалось, что некоторые представители Украинской Католической Церкви покинули Крым вследствие предполагаемых угроз ареста или конфискации имущества и запугивания. Один из священников был якобы задержан и избит в марте 2014 года, и ряд священников и прихожан, как сообщается, выехали на территории, находящиеся под контролем украинских властей. Некоторые представители татар как представители мусульманского меньшинства выразили обеспокоенность по поводу того, в какой степени будут защищаться их права на свободу вероисповедания, выражения мнений и собраний. По данным УВКБ, некоторые правоверные мусульмане (в основном татары) и христиане-евангелисты назвали в качестве причины отъезда из Автономной Республики Крым боязнь подвергнуться религиозным преследованиям.

IX. Положение рома

63. Специальному докладчику сообщили о сохраняющихся озабоченностях в связи с положением общин рома в Украине. Она посетила поселение рома и провела широкие консультации с представителями этой народности. Они подробно рассказали о таких проблемах, как экономическая и социальная маргинализация, а также трудности с регистрацией и получением документов, удостоверяющих личность. Правительственная стратегия защиты и интеграции рома в Украине на период до 2020 года, а также Национальный план действий по интеграции рома приветствуются и были составлены с участием некоторых организаций рома. Тем не менее представители рома выразили обеспокоенность по поводу своего недостаточного участия в разработке и мониторинге Стратегии и заявили, что зачастую соответствующие меры политики финансируются недостаточно и плохо выполняются на практике.

64. В контексте напряженной политической ситуации в марте и апреле 2014 года сообщалось о нападениях вооруженных преступников на некоторые общины рома. Несмотря на замечания некоторых представителей рома по поводу того, что ранее в населенном пункте царили хорошие отношения, подобные инциденты явно вызывают обеспокоенность в общинах рома. Европейский центр по защите прав рома заявил: "В нынешней обстановке сохраняющейся политической нестабильности в Украине очевидно, что некоторые элементы пытаются сделать представителей рома мишенями для своих нападков или козлами отпущения"²⁸. В сложившейся напряженной

²⁸ См. www.errc.org/article/joint-statement-on-violence-against-roma-in-ukraine/4278.

ситуации и с учетом сообщений о присутствии в различных населенных пунктах ряда праворадикальных и экстремистских националистических группировок необходимо со всей серьезностью относиться к угрозам и нападениям в отношении рома, предупреждать их и при совершении подобных деяний преследовать виновных в судебном порядке.

65. В пятницу, 18 апреля 2014 года, было совершено нападение на поселение рома в Славянске, который контролировался в основном пророссийскими незаконными вооруженными группировками. По словам жителей поселения, в районе 22 часов около 20 вооруженных людей в масках начали врываться в дома рома, избивать их обитателей, включая женщин и детей, требовать золото и деньги и забирать имущество. Нападавшие были вооружены автоматическим оружием, из которого производили выстрелы по некоторым домам. Сообщалось, что в тот же день в результате трений между представителями рома и нерома был подожжен дом семьи рома в Черкассах²⁹. Специальный докладчик получила также неподтвержденную информацию о якобы высказывавшихся в конце мая угрозах в адрес рома со стороны сепаратистов в Донецке и Луганске, в результате которых 60 семей рома уехали искать убежища у родственников во Львове и в Российской Федерации. Подобные инциденты должны немедленно расследоваться.

66. Сообщалось, что один из представителей рома, проживающий в Славянске, заявил: "Они говорят, что выгонят рома отсюда. И мы не ночуем в своих домах, поскольку боимся, что за нами придут"³⁰. 29 апреля 2014 года мужчина из числа народности рома получил серьезное огнестрельное ранение в Славянске, предположительно пытаясь защитить свой дом от нападавших. Представители рома заявили, что оповестили власти о подобных инцидентах, и призвали к укреплению мер безопасности, включая полицейское патрулирование поселений, для защиты рома от новых нападений. Они настоятельно призвали затронутые общины рома подавать жалобы на насилие или угрозы, хотя указали, что в некоторых местах рома боятся принимать подобные меры из-за недоверия к полиции.

67. Специальный докладчик посетила общину рома на окраине Киева. Более 100 человек, в том числе более 60 детей, живут на мусорной свалке в примитивных укрытиях из дерева и брезента. Община собирает на свалке металлолом, который продает местным скупщикам. Члены общины рассказали о своем положении, которое характеризуется недостатком продовольствия и питьевой воды, а также неадекватными санитарными условиями, проблемами со здоровьем и доступом к медико-санитарным услугам. Ни один из детей не ходит в школу, и они были явно плохо одеты для холодной погоды. Члены общины заявили, что приехали из Ужгорода в надежде на лучшую жизнь из-за отсутствия там работы или возможностей для получения средств к существованию. Требуется срочное вмешательство в целях улучшения условий жизни общины, обеспечения охраны здоровья, ее благополучия и доступа к образованию для детей.

²⁹ Там же.

³⁰ См. www.upi.com/Top_News/World-News/2014/04/22/Ukrainian-Roma-attacked-and-robbed/5231398172543/.

Х. Выводы и рекомендации

Общие замечания

68. Многие представители меньшинств в Украине обладают сильно выраженной и яркой исторической, этнической, религиозной и языковой идентичностью, которую они хотели бы сохранить и выражать, а также поддерживают крепкие культурные, экономические, социальные или языковые связи с братскими государствами. Эти связи часто сильно влияют на их исторические и коллективные представления. Несмотря на предыдущие периоды политических и социальных перипетий после обретения страной независимости, гармоничные отношения между различными группами населения сохранились и в большинстве сфер жизни наблюдалось равное обращение. Многие представители меньшинств подчеркивали свой статус, заявляя в то же время о желании строить свое будущее в качестве равноправных граждан Украины.

69. Украина – относительно молодое независимое государство, вышедшее из-под исторически сложившейся долгой языковой и культурной гегемонии России. В нынешних условиях следует признать, что постепенное ослабление влияния и сокращение распространения ранее доминировавших языка и культуры меньшинства не указывает автоматически на дискриминацию или нарушения прав человека. Тем не менее, хотя правительство вправе поощрять украинскую национальную идентичность и язык, это должно делаться в такой форме, которая предполагает уважение, защиту и поощрение прав меньшинств. Необходимо проявлять осмотрительность, с тем чтобы никакой закон, политика или программа не несли в себе дискриминационного намерения и не влекли за собой дискриминационных последствий.

70. Украина создала нормативно-правовую и политическую основу, а также условия, которые в целом соответствуют положениям Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и в целом благоприятствуют защите прав меньшинств, включая их гражданские и политические и экономические, социальные и культурные права.

71. Как и во многих других государствах, инфраструктура защиты прав меньшинств требует укрепления и развития, а жалобы со стороны меньшинств должны рассматриваться надлежащим образом. Эти задачи следует решать в процессе полномасштабных консультаций с меньшинствами. Чрезвычайно важно, чтобы любые пересмотры существующего законодательства и политики, а также вновь принимаемые законы, в том числе касающиеся статуса и использования языков меньшинств, полностью соответствовали международным стандартам, связанным с равенством, недискриминацией и правами меньшинств.

72. Любой пересмотренный закон о языке должен взвешенно рассматриваться и тщательно составляться, с тем чтобы обеспечить его полное соответствие международным стандартам защиты языковых прав меньшинств и в то же время не подорвать знание и использование украинского языка. Он не должен понижать уровень, ранее установленный в Законе "Об основах государственной языковой политики" 2012 года. Необходимо принять меры для проведения широкомасштабных и

конструктивных консультаций, с тем чтобы закон в полной мере обеспечивал реализацию прав и ожиданий весьма разнообразных и уникальных языковых общин Украины.

Права меньшинств в контексте политических и социальных волнений с февраля 2014 года

73. Принимая к сведению обеспокоенность меньшинств, Специальный докладчик считает, что нынешнее положение в области прав человека и меньшинств, а также гражданские и политические, экономические, социальные и культурные условия, в которых находятся меньшинства, не могут быть оправданием для каких-либо насильственных действий или подстрекательства и поддержки подобных действий любой из сторон, будь то на национальном или международном уровне. Большинство населения Украины, независимо от его национального, этнического или языкового происхождения, желает жить в мирной и единой Украине, богатой своим этническим и языковым разнообразием и уверенной в своей будущей безопасности и стабильности.

74. События начала 2014 года создали обстановку неопределенности и недоверия, которая может способствовать расколам по национальному, этническому и языковому признаку и угрожать мирному сосуществованию, если ее оперативно не урегулировать. В некоторых населенных пунктах напряженность вылилась в конфликт. Такая напряженность должна быть устранена в срочном порядке. Нельзя позволять ограниченному числу лиц или групп лиц, преследующих радикальные националистические цели, диктовать будущее Украины. Защита прав человека и меньшинств основывается на верховенстве права, которое необходимо оперативно восстановить и поддерживать во всех населенных пунктах.

75. Благотворное управление на основе широкого участия имеет жизненно важное значение для эффективного поддержания разнообразия. Нынешний кризис, хотя и представляемый кое-кем как межэтнический конфликт между проукраинскими и пророссийскими фракциями, был частично вызван более широкими политическими и экономическими факторами, которые необходимо признать и устранить во избежание дальнейшей этнической, региональной и политической поляризации. Исторически сложившийся недостаток благотворного управления, широко распространенная коррупция и неэффективное использование ресурсов привели к возникновению недоверия к политическим институтам и субъектам, а также в значительной степени способствовали состоянию нестабильности.

76. Необходимо тщательно отслеживать положение общин меньшинств, в том числе крымских татар, этнических украинцев и других потенциально уязвимых групп, в Автономной Республике Крым. Нужно при первой же возможности предоставить миссии Организации Объединенных Наций по мониторингу положения в области прав человека и другим международным наблюдателям беспрепятственный доступ в Автономную Республику Крым. Им следует взаимодействовать как с фактическими властями, так и с различными общинными субъектами и субъектами гражданского общества, с тем чтобы оценить ту степень, в которой стандарты в области прав человека, включая права меньшинств, соблюдаются на практике.

77. Специальный докладчик отмечает, что даже в ситуациях территориального спора или оккупации фактическим властям надлежит уважать, защищать и поощрять весь спектр прав меньшинств без какой-либо дискриминации.

78. Перемещенным лицам из Автономной Республики Крым и других регионов должна быть оказана вся необходимая кратко-, средне- и долгосрочная поддержка. Необходимо рассмотреть механизмы их возможного возвращения в свои дома, компенсации за потерю имущества или возвращения земли и собственности. Все соответствующие власти должны принять меры для сокращения или предупреждения дальнейшего перемещения, в том числе посредством применения стандартов в области прав человека и меньшинств. Одной из ключевых целей должна оставаться возможность добровольного возвращения ВПЛ в места их происхождения с гарантиями безопасности.

79. Жизненно необходимо начать процесс национального диалога в целях понимания озабоченностей и проблем всех общин и обеспечения их надлежащего и оперативного устранения. На первый план должна выйти умеренность. Прежде всего инициаторами урегулирования сложившейся ситуации должны стать сами граждане Украины. Эта цель должна достигаться посредством процессов принятия всеобъемлющих решений, учитывающих разнообразие, а также политических структур, которые обеспечивают участие всех, включая меньшинства.

80. Нельзя проявлять терпимость в отношении ненавистнических высказываний и подстрекательства к ненависти, враждебности или насилию, направленных против какого-либо лица или группы лиц. Политические и общинные лидеры должны первыми осудить любые подобные заявления и четко дать понять, что они будут рассматриваться в качестве преступных деяний, наказуемых законом. Элементы любой из сторон, прибегающие к насилию или ненависти либо подстрекающие к ним, должны преследоваться в судебном порядке. Они не должны играть никакой роли в формировании будущего Украины, и им нельзя позволять диктовать свою волю посредством применения насилия или силы. Все неофициальные и незаконные вооруженные группировки следует разоружить и распустить.

81. Свобода выражения мнений и собраний, а также право на мирный протест должны защищаться даже в периоды политических волнений и должны ограничиваться только в исключительных обстоятельствах. Все соответствующие власти должны отстаивать эти права для всех. Протесты с применением насилия, насильственная или вооруженная оккупация общественных зданий или территорий, формирование вооруженных групп ополченцев и акты запугивания, угрозы и принуждение не являются легитимными в демократическом обществе, и с ними следует разбираться в соответствии с законом и международными стандартами.

82. Специальный докладчик отмечает, что все журналисты должны свободно работать и находиться в безопасности, не подвергаясь угрозам задержания или насилия, и что необходимо защищать свободу средств массовой информации. Цензуру СМИ следует применять только в качестве крайней меры, а любые ограничения на свободу средств массовой информации и свободное выражение мнений должны быть законными, соразмерными и соответствующими международным стандартам. Тем не менее Специальный докладчик глубоко обеспокоена освещением

сложившейся ситуации в средствах массовой информации, поскольку, по многочисленным отзывам, оно искажает реальную картину событий и способствует усилению напряженности. Правительства и средства массовой информации несут ответственность за точную и объективную передачу информации и за то, чтобы избегать любой пропаганды или дезинформации, которые могут спровоцировать волнения или насилие.

83. Права религиозных меньшинств защищаются на практике. Тем не менее с учетом обстановки политической и социальной смуты властям особенно необходимо предотвращать любые нарушения прав человека, в том числе в отношении крымских татар и членов еврейских общин. Нельзя проявлять терпимость к актам антисемитизма, ненавистническим высказываниям, насилию, запугиванию, угрозам или притеснениям, направленным против лиц или групп лиц по признаку их вероисповедания или убеждений. На всех соответствующих властях лежит обязанность оперативно действовать в интересах защиты всех религиозных групп во всех населенных пунктах, их мест отправления культа, памятников и мест захоронения, особенно в периоды повышенной напряженности, а также преследовать виновных в преступлениях против них в судебном порядке.

84. Специальный докладчик была поражена количеством субъектов, продемонстрировавших национальное единство, солидарность и диалог между различными группами населения в целях обеспечения мирного урегулирования кризиса. Различные конфессиональные и общинные группы, несмотря на религиозные и этнические барьеры, предложили помощь и поддержку тем, кого затронула сложившаяся ситуация, включая перемещенных лиц, а некоторые сторонники противоположных политических взглядов проявили стремление к примирению. Политическим, религиозным и общинным лидерам настоятельно рекомендуется использовать свое влияние для поощрения диалога и поиска путей мирного разрешения напряженной ситуации.

Укрепление защиты прав меньшинств

85. Специальный докладчик считает, что необходимы дополнительные меры для укрепления защиты прав меньшинств. С учетом огромного разнообразия групп населения и деликатности вопросов меньшинств в эпоху постсоветской независимости институты уделяют вопросам меньшинств недостаточно пристальное внимание, которое еще уменьшилось за последние годы. Механизмы регистрации жалоб и поиска решений в настоящее время недостаточно эффективны. На момент визита Специального докладчика в Министерстве культуры имелось всего лишь шесть сотрудников, непосредственно отвечающих за вопросы меньшинств. Правительство должно признать более широкий спектр прав меньшинств, который включает в себя культурные права, но не ограничивается ими, и обеспечить надлежащее внимание к вопросам меньшинств на министерском уровне.

86. Специальный докладчик приветствует заверения правительства в том, что в настоящее время разрабатываются меры укрепления институционального внимания к вопросам меньшинств. Она рекомендует учредить консультативно-совещательный орган по вопросам меньшинств, который проводил бы частые и регулярные сессии и был бы наделен полномочиями рассматривать широкий спектр актуальных для

меньшинств вопросов, включая проблемы языков меньшинств и образования, религиозные вопросы и меры для практического устранения и предупреждения межэтнической напряженности. Следует также рассмотреть возможность назначения специального омбудсмана или создания аналогичной структуры для решения вопросов меньшинств и приема обращений от них.

87. Одной из основ прав меньшинств является полномасштабное и равноправное участие в общественной жизни, включая политическое участие на национальном, областном и местном уровнях. Полный доступ к демократическим структурам имеет решающее значение для обеспечения того, чтобы меньшинства могли поднимать волнующие их вопросы и добиваться принятия по ним конструктивных решений. Необходимо принять меры для укрепления политического участия меньшинств и обеспечения их полномасштабного участия в работе директивных органов.

88. Необходимо рассмотреть меры политики для обеспечения представительства меньшинств в парламенте, которые включают в себя зарезервированные места или перекройку избирательных округов, с тем чтобы дать компактно проживающим меньшинствам возможность выбирать своих представителей. В случае необходимости и при проведении полномасштабных консультаций со всеми затрагиваемыми общинами можно рассмотреть возможность принятия мер для увеличения политической и культурной автономии некоторых населенных пунктов преимущественного проживания меньшинств. Специальный докладчик настоятельно призывает прислушаться к рекомендациям Форума по вопросам меньшинств, который изучал проблемы меньшинств и эффективного политического участия на своей второй сессии³¹.

89. Во многих странах были учреждены механизмы автономии, которые вполне уместны, принимая во внимание конкретные обстоятельства, в том числе в регионах, где национальное меньшинство составляет значительную долю населения. Тем не менее характер и степень автономии должны определяться в соответствии с национальным законодательством и международными стандартами посредством демократических, законных и консультативных механизмов, а также конструктивного диалога, в рамках которого полностью учитываются взгляды меньшинств и всех затрагиваемых общин, включая этнических украинцев, которые могут составлять меньшинство в соответствующих регионах.

90. Политические партии и субъекты несут ответственность перед всеми гражданами и подотчетны всем, независимо от национальной, этнической, религиозной и языковой идентичности. Правительство и все политические партии должны придерживаться самых высоких стандартов в вопросах, касающихся запрета заявлений и политических платформ, поощряющих расизм, ксенофобию или ненавистнические высказывания либо направленных на разжигание межэтнической, религиозной или иных форм ненависти или нетерпимости. Любые подобные действия необходимо преследовать по закону. В качестве меры укрепления доверия все политические партии должны четко заявить о своей приверженности делу защиты прав меньшинств и положениям Декларации о правах лиц,

³¹ С материалами можно ознакомиться по адресу www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session2.aspx.

принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

91. Образовательные программы должны отражать разнообразие Украины и давать учащимся возможность узнавать как о своих собственных корнях, культурах и религиях, так и о корнях, культурах и религиях других людей в позитивном ключе, обеспечивающем признание вклада в общество всех его групп. Школам меньшинств и школам, преподавание в которых ведется на родном языке, при легитимном поощрении языков и культур меньшинств все же необходимо обеспечивать более широкое образование по вопросам этнической, национальной, социальной и религиозной структуры общества. Национальная образовательная программа должна включать в себя просвещение по вопросам активной гражданственности.

92. Правительству следует принять дополнительные меры, включая обеспечение финансовой и организационной поддержки, для того чтобы меньшинства могли учреждать культурные и отстаивающие их интересы ассоциации и поддерживать и укреплять их деятельность. Хотя число организаций гражданского общества растет, необходимо дальнейшее укрепление гражданского общества для того, чтобы меньшинства могли расширять свою культурную деятельность, а также совместно формулировать и доносить до общества важные идеи и налаживать и поддерживать диалог с различными властями.

93. В Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (статья 5), содержится призыв к планированию и осуществлению программ сотрудничества и помощи между государствами при должном учете законных интересов лиц, принадлежащих к меньшинствам. Статья 6 требует от государств сотрудничать в вопросах, касающихся меньшинств, с целью развития взаимопонимания и доверия. В соответствии со статьей 7 государствам следует сотрудничать с целью поощрения уважения прав, изложенных в Декларации. Государствам с крупными диаспорами меньшинств настоятельно рекомендуется принимать все возможные меры для поощрения примирения и сглаживания возникающей напряженности. Они должны избегать действий, которые подрывают доверие или подстрекают, разжигают или поддерживают насильственные или сепаратистские движения со стороны меньшинств.

94. В условиях политических волнений 2014 года наблюдается явная эскалация антицыганских настроений и увеличение числа случаев насилия и запугивания в отношении рома. Все соответствующие власти должны обеспечить надлежащую защиту общин рома, а также полномасштабное и оперативное расследование любых случаев насилия и запугивания и судебное преследование виновных. Властям следует гарантировать, чтобы сохраняющаяся обстановка политической нестабильности не использовалась ни одной из сторон в качестве возможности для нападений на рома, их запугивания или насильственного перемещения.

95. В средне- и долгосрочной перспективе необходимы более активные шаги со стороны правительства для решения проблем изоляции, маргинализации и бедности рома. В число мер должна входить институциональная, политическая и программная основа, созданная при полномасштабном участии рома, должным образом финансируемая и

пользующаяся политической поддержкой, с тем чтобы дать ответ на долгосрочные вызовы, с которыми сталкиваются многие рома.

96. Последняя перепись населения проводилась в 2001 году. Отсутствие точных демографических и социально-экономических данных представляет собой серьезную проблему для обеспечения защиты прав меньшинств. Точные данные позволят составить нынешнюю картину национальных, этнических, религиозных и языковых групп и дадут ключевую социально-экономическую информацию, в том числе касающуюся таких вопросов, как язык и идентичность. Такие сведения, в том числе надежные данные о числе носителей языков меньшинств и их географическом распределении, должны упростить разработку политики и программных мер, направленных на улучшение положения меньшинств.

97. Вопросы переписи должны обеспечивать возможность давать открытые и множественные ответы, что позволяет респондентам определить себя в соответствии со своей национальной, этнической, религиозной и языковой принадлежностью, включая множественную идентичность. Получение точных данных по большинству маргинализированных групп, таких как рома, имеет исключительно важное значение и должно обеспечиваться посредством информационно-просветительской деятельности в общинах и подготовки счетчиков.