

Внедрение многообразия: меры противодействия COVID-19 для поддержания социальной сплоченности

17 апреля 2020 года

В многообразных обществах меры по ограничению распространения COVID-19 должны учитывать интересы всех групп, включая представителей национальных меньшинств.

В краткосрочной перспективе, когда государства внедряют чрезвычайные меры, органам власти необходимо быть инклюзивными и относиться ко всем группам, в том числе национальным меньшинствам, на основе эффективного равенства. Сюда входит предоставление государственных услуг и коммуникации на языках сообществ, защита экономически уязвимых и поддержание нулевой терпимости к проявлениям дискриминации и ксенофобии. С этой целью, на ранних этапах кризиса, Верховный Комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) Ламберто Заньер выступил с рекомендациями для правительств по обеспечению инклюзивности и чувствительности к общественному многообразию краткосрочных мер реагирования на COVID-19: www.osce.org/ru/hcnm/449260. Ключевые принципы включают:

- **Соблюдение прав человека.** Необходимо обеспечить для представителей национальных меньшинств равноправие и соблюдение основных прав человека, в особенности в сфере здоровья и доступа к точной, понятной и своевременной информации, и делать это без дискриминации по любому признаку на постоянной основе, в том числе во время внедрения чрезвычайных мер в связи с COVID-19.
- **Инклюзивность и чувствительность к языковым потребностям.** Государства должны предоставить базовые услуги на языках различных сообществ, насколько это возможно, в особенности в здравоохранении и в ходе информационного освещения кризиса и ответных мер. Дети, принадлежащие к группам меньшинств, должны иметь возможность продолжать обучение на официальном языке наряду с родным языком. Государства должны стремиться проводить консультации с широким спектром общественных групп при разработке и внедрении мер реагирования. Если конкретные группы указывают, что их потребности не были удовлетворены, необходимо скорректировать меры для их включения.
- **Нулевая терпимость к проявлениям дискриминации и ксенофобии.** Во времена неопределенности могут всплыть глубоко укоренившиеся страхи. Представители властей должны быть особо бдительны в наблюдении и искоренении случаев проявления нетерпимости и ксенофобии, а также других форм «инаковости» по признаку идентичности, этнической принадлежности, языка, религии или культуры.

Эти принципы в равной мере актуальны в долгосрочной перспективе. Государства, поддерживающие сплоченные общества, являются более гибкими в отношении влияния кризиса и легче внедряют эффективные меры восстановления.

Хотя нам сложно предсказать последствия COVID-19 для наших многообразных обществ и социальной сплоченности, опыт показывает, что существует риск того, что сообщества меньшинств могут либо подвергаться нацеленным враждебным действиям, либо невольно и несоразмерно пострадать, что несет потенциал ослабления социальной сплоченности. Если определенные группы в обществе ощущают к себе иное отношение, не смотря на то, так это на самом деле или нет, это может подорвать доверие между группами, составляющими наши многообразные общества. Есть риск углубления существующих разделений, что создает среду, в которой вопросы, связанные с идентичностью, могут политизироваться или переводиться в плоскость безопасности. Решения органов власти, принимаемые сейчас, могут иметь долгосрочные последствия для стабильности в будущем.

ВКНМ уполномочен оказывать поддержку государствам-участникам ОБСЕ как в устранении краткосрочных причин межэтнической напряженности, так и в принятии долгосрочных мер для обеспечения социальной сплоченности. С 1992 года ВКНМ работал над развитием межэтнического мира и снижением напряженности во всем регионе ОБСЕ. За почти три десятилетия, занимавшие этот пост Верховные Комиссары опубликовали девять сборников тематических Рекомендаций и Руководств, посвященных повторяющимся вопросам, с которыми они сталкивались в своей работе.

Основываясь на накопленном опыте и знаниях, Верховный Комиссар разработал набор рекомендаций, которые государствам следует принимать во внимание в своих подходах к текущему кризису. Эти рекомендации призывают государства внедрять многообразие в меры по борьбе с COVID-19 в нескольких сферах политики для поддержания социальной сплоченности. Верховный Комиссар готов предоставить государствам-участникам ОБСЕ опыт и ресурсы своего института в эти беспрецедентные времена.

I. Доступ к государственному управлению и государственным услугам

В то время, как государства внедряют меры по борьбе с распространением COVID-19, в их интересах обеспечить четкое и прозрачное донесение информации, чтобы все в обществе понимали, что от них требуется. Представители национальных меньшинств, не имеющие адекватного уровня владения официальным языком (языками), могут быть исключены из официальных коммуникаций, что снижает способность государства реагировать на кризис. Таким же образом, в интересах органов власти обеспечить, чтобы каждый, несмотря на свое происхождение, имел равный доступ к государственному управлению и государственным услугам.¹

1. Государства должны предпринять все усилия, чтобы обеспечить доступность коммуникаций органов власти, включая печатные материалы для распространения, а также важные публичные оповещения и объявления, на нескольких языках, включая языки сообществ меньшинств. Коммуникации, включая визуальные материалы, должны представлять все общество, в том числе в отношении национальных меньшинств и гендера.
2. Государства должны обеспечить использование языков меньшинств в необходимых вопросах государственного управления и государственных услуг, если это не предусмотрено в законодательстве, особенно в здравоохранении, где это возможно, в соответствии с потребностями сообществ.
3. Государства могут привлекать дополнительные ресурсы, чтобы повысить операционную эффективность и потенциал государственного управления и государственной службы для обеспечения коммуникации и предоставления государственных услуг, таких как здравоохранение, своевременно и качественно на нескольких языках меньшинств.
4. В то время как государства имеют право продвигать официальный язык (языки), чтобы способствовать интеграции общества, ВКНМ рекомендует, чтобы государства использовали стимулы, а не меры наказания для поощрения использования государственного и официального языка (языков). Если меры наказания, тем не менее существуют, государствам следует применять гибкий и прагматичный подход путем смягчения штрафов и мер наказания за невыполнение языковых норм. Это может упростить и ускорить гладкое взаимодействие и обмен информацией для всех групп, вне зависимости от их лингвистических особенностей.

5. Правоохранительные органы во многих странах получают дополнительные полномочия в связи с чрезвычайными мерами. Государства должны обеспечить, чтобы их применение было непредвзятым и недискриминационным, без выделения конкретной группы и исключая «этническое профилирование». В многонациональных районах полиции следует рассмотреть возможность разворачивания этнически смешанных команд, где это возможно, для создания общественного доверия и повышения операционной эффективности. Если государства рассматривают возможность временного использования технологий наблюдения для отслеживания распространения вируса, это не должно быть нацелено на какие-либо группы несоразмерно.
6. В то время, как государственное управление и государственные услуги проходят корректировку для реагирования на кризис, государства должны включить представителей национальных меньшинств в процессы принятия решений, связанные с мерами, которые будут влиять на них, в том числе в разработку стандартов медицинской этики. Представители национальных меньшинств должны привлекаться к дискуссиям, необходимым для решения проблем, поскольку их роль может помочь обеспечить, насколько это возможно, сбалансированную реакцию сообщества на сложные этические дилеммы, такие как очередность оказания помощи, когда это актуально.
7. Государства могут создавать условия для национальных меньшинств, чтобы они выдвигали и принимали участие в инициативах, которые могут дополнять меры государства, а также действовали как мультипликаторы и языковые и культурные переводчики в своих сообществах для поддержания солидарности.

II. Доступ к средствам массовой информации

Когда государства внедряют специальные меры для снижения распространения COVID-19, необходимо, чтобы каждый член общества мог понять, что от него ожидается, на языке, которым он владеет. Кроме того, существует риск, что информационное пространство станет предметом злоупотреблений для распространения слухов и дезинформации или разжигания ненависти по этническому признаку.²

8. Государствам следует предоставить доступ к средствам массовой информации и официальным коммуникациям на соответствующих языках меньшинств, что играет ключевую роль в своевременном и эффективном информировании всех групп в многообразном обществе. Это, в свою очередь, поддерживает усилия по созданию общей концепции, чтобы все члены общества, включая национальные меньшинства, понимали, какие меры им необходимо предпринять, чтобы сделать вклад в противодействие распространению и борьбу с последствиями COVID-19 в своих сообществах.
9. Государства могут рассмотреть возможность внедрения технических и других мер для обеспечения простоты доступа к информации для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам на их языке, если есть вероятность, что не все владеют государственным языком. Это особенно важно для быстрого распространения критически важных объявлений, нацеленных на всех членов общества, в отношении новых или срочных мер.
10. Если средства массовой информации меньшинств могут помочь повысить эффективность официальных сообщений в отношении борьбы с кризисом и его последствиями, государства не должны препятствовать национальным меньшинствам в создании собственных каналов массовой информации для повышения доступа и распространения официальной информации на своих языках, и, по возможности, могут предоставить поддержку. Если существуют нормы, ограничивающие долю языков меньшинств в средствах массовой информации, они могут быть либерализованы или временно приостановлены.
11. Государства должны уделить особое внимание потребностям малочисленных меньшинств или других уязвимых языковых групп, которые обычно имеют ограниченный доступ к СМИ на своих языках. Увеличение контента, связанного с COVID-19, на официальном языке (языках) должно быть сбалансировано справедливым и пропорциональным контентом на языках меньшинств.

12. Слухи и дезинформация могут быстро распространяться во времена неопределенности. В интересах властей инвестировать в совместные медиа-пространства для меньшинств и большинства, чтобы предоставить надежные источники информации. Это создает сплоченность в обществе и является ключевым методом противодействия распространению «эхо-камер», «информационных пузырей» и других форм островных дискурсивных и информационных пространств, в том числе в социальных сетях.

III. Доступ к образованию

Временное закрытие образовательных учреждений во многих государствах вынудило переход к моделям дистанционного обучения, включая методы обучения через Интернет и телевидение. Существует риск того, что представители национальных меньшинств могут несоразмерно пострадать из-за сокращения возможностей образования на языках меньшинств и изучения этих языков. Важно обеспечить непрерывность образовательного процесса для детей, в том числе из национальных меньшинств, чтобы помочь им справиться с чрезвычайными обстоятельствами.³

13. Государства должны обеспечить, чтобы система образования продолжала балансировать обучение на государственном или официальном языке (языках) и изучение этого языка (языков) с адекватными возможностями для учеников изучать язык своего меньшинства или получать образование на этом языке.
14. Государствам желательно приспособить домашнее обучение к потребностям различных сообществ. Например, может возникнуть потребность предоставить дополнительные ресурсы определенным сообществам меньшинств, уязвимым в связи с их социально-экономической ситуацией, чтобы обеспечить наличие у них необходимой технической инфраструктуры и средств для доступа к образованию.
15. Государства должны рассмотреть возможность предоставления дополнительной помощи педагогическим работникам, в том числе из представителей национальных меньшинств, и тем из них, кто задействован в мультилингвальном образовании и проводят преподавание через альтернативные средства, включая Интернет и телевидение.
16. Если государствам необходимо внедрить бюджетные ограничения в связи с экономическими последствиями COVID-19, любые сокращения в системе образования не должны иметь несоразмерное влияние на школы с обучением на языках национальных меньшинств или с изучением языков национальных меньшинств.

IV. Доступ к возможностям социально-экономической инклюзивности и участия

Кризис, вероятно, будет иметь негативные социально-экономические последствия, в частности для уязвимых сообществ, включая национальные меньшинства. Национальные меньшинства, в некоторых случаях, несоразмерно сосредоточены в низкоквалифицированной рабочей силе и неформальной экономике, либо проживают на приграничных территориях и имеют связанную с этим экономическую деятельность. Более того, некоторые сообщества меньшинств и, в частности, женщины, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут быть более уязвимыми к негативным последствиям будущего экономического кризиса в связи с ранее существующим структурным неравенством и социально обусловленными отношениями.⁴

17. Государствам следует предпринять шаги, чтобы снизить потенциал несоразмерного влияния социально-экономических последствий кризиса на уязвимые сообщества, включая национальные меньшинства. Государствам, возможно, нужно обратить особое внимание на низкооплачиваемых работников, работников, занятых в неформальной экономике и лиц без доступа к документам, удостоверяющим личность или официальным банковским счетам. Поскольку национальные меньшинства, в некоторых случаях, несоразмерно сосредоточены в таких категориях, для них существует риск бедности и социального отчуждения.

18. Многие лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, являются самозанятыми или имеют малый бизнес, в том числе многие из тех, кто работает в приграничных регионах или занимается трансграничной деятельностью. Государствам следует обеспечить, чтобы такой бизнес не потерпел несоразмерный ущерб из-за последствий кризиса. В частности, государствам нужно предпринять позитивные действия, чтобы противостоять экономической маргинализации и отчуждению меньшинств, в том числе через определение и внедрение мер поддержки.
19. Женщины, в том числе принадлежащие к национальным меньшинствам, которые часто несут дополнительные обязанности в домохозяйствах, могут несоразмерно пострадать от социальных и экономических последствий кризиса. Они могут столкнуться с дополнительными барьерами в доступе к рынку труда в связи с рядом причин, в том числе из-за закрытия или отсутствия общественной инфраструктуры или из-за сложностей доступа к дошкольным учреждениям. Государствам следует рассмотреть возможность содействия, в том числе через социальные кампании и другие стимулы, участию женщин из меньшинств в рынке труда.
20. Государствам следует сотрудничать с частным бизнесом для преодоления последствий кризиса, в том числе через поддержку инициатив корпоративной социальной ответственности, которые гарантируют равную защиту для всех, включая представителей национальных меньшинств.
21. Любые меры налогово-бюджетной политики, нацеленные на смягчение социально-экономических последствий кризиса, должны в равной мере применяться к потребностям лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в особенности, проживающих на приграничных, сельских и отдаленных территориях, чтобы они также могли воспользоваться финансовой поддержкой. Это также предполагает, что государства обеспечивают прозрачный процесс и коммуникацию на всех соответствующих языках, в том числе на языках меньшинств.

V. Трансграничное сотрудничество и межгосударственные отношения

Противокризисные меры негативно сказались на трансграничной деятельности. Это может иметь долгосрочные последствия для функционирования государств, а также несоразмерно сказываться на национальных меньшинствах, проживающих на приграничных территориях, которые часто вовлечены в трансграничную торговлю. Существует риск того, что нерешенные трансграничные вопросы, в том числе споры из-за природных ресурсов, таких как вода, земля, пастбища, а также недемаркированных или неделимитированных участков границы, могут обостриться. Эти вопросы часто имеют межэтническое измерение.⁵

22. Органам власти государств с общими границами следует активно сотрудничать между собой, а также с местными трансграничными сообществами, включая национальные меньшинства, чтобы выявлять и иметь возможность реагирования на ранние признаки любой напряженности.
23. Государства повысят свой потенциал реагирования на кризис и его долгосрочные последствия, если будут сотрудничать и координировать усилия в трансграничных вопросах. С национальными меньшинствами необходимо проводить консультации по различным инициативам, которые поддерживают эти усилия, таким образом позволяя меньшинствам налаживать связи.
24. Во многих государствах различные этнические сообщества получают информацию из разных источников. В некоторых случаях меньшинства смотрят иностранные СМИ. В интересах дружеских отношений, государства, обеспечивающие СМИ, которые смотрят в соседних государствах, должны воздерживаться от распространения, поощрения или содействия пропаганде, или разжигающему дискурсу, которые имеют целью или могут препятствовать, или подрывать интеграцию в других государствах. В то же время государства должны воздерживаться от распространения сообщений, которые могут привести к враждебности в отношении конкретных групп, в том числе национальных меньшинств. Государства должны воздержаться от шагов подрыва дружеских взаимоотношений внутри государств и между государствами и/или суверенитета других государств.

25. При необходимости, «родственные» государства могут предлагать помощь, чтобы поддержать образование за рубежом, что касается учебников, языкового обучения, подготовки учителей, материального обеспечения школ. Такая поддержка должна быть недискриминационной, предоставляться при согласии государства, в котором проживают меньшинства, и соответствовать применимым внутренним и международным стандартам образования. Точно так же, если государства предоставляют поддержку культурным, инфраструктурным или иным проектам, это должно осуществляться в рамках законодательства, с согласия страны, где они реализуются, и, предпочтительно, на территориальной, а не этнической основе.

¹ Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка, www.osce.org/ru/hcnm/67541; Гаагские Рекомендации о правах национальных меньшинств на образование, www.osce.org/ru/hcnm/32190; Люблянские Рекомендации по интеграции разнообразных обществ, www.osce.org/ru/hcnm/111071; и Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе, www.osce.org/ru/hcnm/32228.

² Таллинские Рекомендации по национальным меньшинствам и СМИ в цифровую эпоху, www.osce.org/hcnm/tallinn-guidelines; Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка, www.osce.org/ru/hcnm/67541; и Люблянские Рекомендации по интеграции разнообразных обществ, www.osce.org/ru/hcnm/111071.

³ Гаагские Рекомендации о правах национальных меньшинств на образование, www.osce.org/ru/hcnm/32190.

⁴ Люблянские Рекомендации по интеграции разнообразных обществ, www.osce.org/ru/hcnm/111071.

⁵ Больцанские Рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях, www.osce.org/ru/hcnm/33634.