

О СОБЛЮДЕНИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНВЕНЦИИ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

Доклад ПЦ "Мемориал", представленный к сессии Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации
(март 1998 г.)
(обновленная версия, сентябрь 1998 г.)

Информация, которой располагают сотрудники Правозащитного Центра «Мемориал», полученная в результате полевых исследований и из других источников, позволяет утверждать, что в ряде ситуаций Российская Федерация грубо нарушает свои обязательства по Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (далее в тексте настоящего доклада — Конвенция), выполняет их ненадлежащим образом или не принимает необходимых мер, которые предусмотрены Конвенцией и проведение которых в жизнь является в существующих условиях вполне реальным.

Далее в тексте настоящего доклада информация и замечания излагаются в соответствии со структурой Ст.1-7 Конвенции.

К статье 1. п.1

Необходимо отметить, что «расовая дискриминация» по смыслу Ст.1 п.1 Конвенции понимается как прямая дискриминация, то есть результат проведения различий по признакам расы, этничности или происхождения. Между тем, для России большое значение имеют актуальные или потенциальные ситуации преднамеренного исключения или ограничения, направленных против лиц, относящихся к расовым (этническим) меньшинствам, но проводимых на основе иных признаков — как правило, места жительства и языка. Мы оставляем в данном случае в стороне проблемы так называемого «структурного неравенства», или непреднамеренной институциональной дискриминации, и хотим отметить, что «преднамеренная косвенная дискриминация», проводимая в отдельных случаях органами государственной власти, создает те самые проблемы, для разрешения которых была введена в действие Конвенция.

К ст.1. п.2

Необходимо отметить, что острые проблемы созданы произвольным, вопреки федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г., непризнанием со стороны органов исполнительной власти российского гражданства нескольких категорий бывших граждан СССР, по расовому признаку отличающихся от этнического большинства населения России (см. ниже). Существенным обстоятельством является также следующее: согласно Ст. 62, п.3 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. До настоящего времени в ряде отношений как-то: право на свободу передвижения и выбор места жительства, трудоустройство -, соответствующих федеральных законов не принято, и ограничения прав иностранных граждан и лиц без гражданства, законно находящихся на территории страны, устанавливаются вопреки Конституции региональными нормативными актами, Указами Президента и Постановлениями Правительства. Подобная неопределенность создает на практике предпосылки для дискриминационного поведения исполнителей, ограничивающих права отдельных лиц по признаку их расовой принадлежности.

К ст.1. п.4

В политическом и академическом дискурсе в России в качестве категорий, нуждающихся в особых покровительственных мерах, рассматриваются «коренные малочисленные народы» (что близко к понятию аборигенного населения) и «малочисленные этнические общности» (понятие четко не раскрыто ни в нормативных актах, ни в теоретических дебатах).

К ст.2. п.1

В ряде ситуаций можно констатировать нарушение Россией обязательств, взятых на себя в рамках Ст.2, п. 1 Конвенции.

Ст.2, п.1, «а»

Непризнание вопреки федеральному законодательству российского гражданства ряда категорий бывших граждан СССР

Некоторые четко выделяемые по этническому признаку группы граждан бывшего СССР, которые вынужденно прибыли на территорию России до распада Советского Союза, не получили из-за произвольного отказа региональных властей прописки (регистрации по месту жительства) и в силу этого вопреки закону не признаются властями в качестве граждан РФ. Согласно части 1 Ст.13 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г., «гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживавшие на территории Российской Федерации на день вступления в силу настоящего Закона, если в течение одного года после этого дня они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации». Ни Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации», равно как и подзаконные акты, определяющие порядок приобретения и оформления российского гражданства (Указы Президента РФ № 386 от 10 апреля 1992 г. и № 2299 от 27.12.1993 г. и приказ МВД № 330 от 30 июня 1994 г.) не приравнивают «постоянное проживание» к наличию «постоянной прописки» или «регистрации по месту жительства». Согласно Ст.20 Гражданского Кодекса РФ, местом постоянного проживания является место фактического проживания, то, где лицо постоянного или преимущественно проживает. Тем не менее, органы власти, прежде всего структуры МВД, де-факто в своей деятельности исходят из тождества понятий «постоянное проживание» и «наличие регистрации по месту жительства» при том, что предоставление таковой регистрации фактически вопреки федеральному законодательству носит разрешительный характер. Возникает замкнутый круг: отсутствие прописки (разрешения на проживание) было основанием для непризнания российского гражданства, а непризнание гражданства используется как предлог для отказа в регистрации по месту жительства (фактически том же разрешении на проживание), наличием которого обуславливается на практике возможность пользования большинством прав и свобод.

К категории лиц, чье гражданство осталось непризнанным вопреки федеральному законодательству нужно отнести: 1) месхетинских турок, вынужденно переселившихся из Узбекистана в 1989-1990 гг. на территорию Краснодарского края и Кабардино-Балкарской Республики — более 14 тыс. чел.; 2) часть курдов из Армении и Азербайджана, искавших убежища в России (в Краснодарском крае и Республике Адыгея) в 1988-1990 гг. — от 2 до 4 тыс.; 3) часть армян, бежавших из Азербайджана в 1988-1990 гг. (Москва, Московская область, Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область) — около 50 тыс. чел.; 4) часть осетин-беженцев с территории Грузии 1990-1991 гг. (Республика Северная Осетия — Алания) — от 30 до 40 тыс. чел..

Таким образом, ситуация не подпадает под действие оговорки, содержащейся в п.3, ст.1 Конвенции, поскольку в данном случае речь идет не о положении национального законодательства, касающихся национальной принадлежности, гражданства или натурализации, а о практической политике, означающей нарушение федерального законодательства и носящей избирательный по расовому признаку характер.

Проявления расизма в деятельности сотрудников правоохранительных органов

Дискриминационное поведение сотрудников прежде всего МВД стало распространенной практикой на всей территории страны и является наиболее острой проблемой в крупных городах (Москва, Санкт-Петербург) и ряде южных регионов (Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область). Оно проявляется в избирательных и непропорционально частых задержаниях лиц, относящихся к т.н. «визуальным» меньшинствам (т.е. отличающимся по антропологическому типу от основной массы населения, прежде всего, выходцам с Кавказа и из Средней Азии), а также незаконном и неспровоцированном применении насилия к задержанным, вымогательстве денег, произвольных и непропорционально частых обысках жилых помещений, принадлежащих лицам, относящимся к меньшинствам, или офисов фирм, которыми те владеют, произвольном изъятии их личного имущества и товаров. В ходе проверок и задержаний лица, относящиеся к меньшинствам, также часто подвергаются обращению, означаемому унижением их человеческого и национального достоинства. Эта практика прямо провоцируется тем, что с начала 1990-х гг. властями значительной части субъектов Российской Федерации установлены сложные процедуры регистрации по месту пребывания. Институт «регистрации по месту пребывания», упоминавшийся и «Положением о паспортной системе в СССР» 1974 г., был подтвержден федеральным Законом «О праве граждан на свободу передвижения и выбор места жительства» 1993 г. Механизм его применения был установлен Постановлением Правительства РФ № 713 от 17.07.95, Приказом МВД № 393 от 23.10.95 и Инструкцией МВД № 980 от 19.11.95. Единая процедура регистрации в стране в целом на деле отсутствует, и на разных территориях порядок регистрации окончательно устанавливается региональными нормативными актами. Вследствие этого значительная часть людей, находящихся временно за пределами регионов своего постоянного проживания и не прошедшая весьма обременительную процедуру, попадает в категорию нарушителей местных правил и подлежит санкциям. Проверками личных документов занимаются шесть структур, входящих в МВД. К примеру, в Москве, по данным Главного управления внутренних дел, только за первые пять месяцев 1997 г. были проверены документы у приблизительно 1,5 млн. чел., из них «нарушителями» оказались более половины, и все эти лица были подвергнуты штрафам («Итоги», 1998, № 5, 10 февраля, С.11). Несомненным стимулом для подобных проверок является возможность вымогательства взяток или изъятия денег у задержанных. Непропорциональное внимание к меньшинствам и дискриминационное обращение в ряде случаев стимулируется распространяемым по инициативе региональных властей и руководителей органов внутренних дел представлением о повышенной криминогенности выходцев из кавказского региона

Дискриминация в связи с ограничениями прав на свободу выбора места жительства

См. раздел, относящийся к Ст.5, п. «д» I.

Положение месхетинских турок в Краснодарском крае и Кабардино-Балкарской Республике

Месхетинские турки (месхетинцы) — туркоязычный мусульманский народ, депортированный в 1944 г. из Южной Грузии в республики Центральной Азии; всего в границах бывшего СССР живет около 290 тыс. турок. В 1989-1990 гг. после столкновений на этнической почве Узбекистан вынужденно покинуло около 90 тыс. турок. Около 60 тыс. из них искали убежища на территории Российской Федерации (в то время — одной из союзных республик), из них более 13 тыс. в Краснодарском крае и от 400 до 700 чел. в КБР. Региональные власти в Краснодарском крае и КБР отказались предоставить этим людям прописку (ныне регистрация по месту жительства), что означало для них лишение основных гражданских, политических и социальных прав.

Жилые дома, которые месхетинцы приобрели после прибытия в Краснодарский край в 1989-1990 гг., не были официально оформлены из-за специального запрета, введенного в то время. Месхетинцы в Краснодарском крае и КБР, как и другие лица, не получившие регистрации по месту жительства (прописки), официально не признаются российскими гражданами, хотя месхетинцы постоянно и на законных основаниях проживали на российской территории на момент распада СССР, являлись гражданами СССР и не отказывались от российского гражданства. Месхетинским туркам не разрешено устраиваться на работу на постоянной основе. В реальности они не могут получать и восстанавливать (в случае утраты или повреждения) личные документы (паспорта или водительские права). Их браки официально не регистрируются и не признаются. Месхетинцы полностью лишены доступа к системе социальной защиты

(им не выплачиваются пенсии и пособия) и к системе страховой медицины. Они не могут получать образование более высокого уровня, чем среднее.

Ситуация в Краснодарском крае отличается от ситуации в КБР тем, что в Краснодарском крае региональные власти официально выделяют турок с 1992 г. как особую формальную категорию и объект специальных ограничений, не распространяющихся на другие группы населения, и принимают специальные меры, чтобы вынудить турок выехать с территории края. 24 апреля 1996 г. Законодательное Собрание Краснодарского края приняло **Постановление № 291-П «О мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев, временно проживающих на территории Краснодарского края»**, в соответствии с которым совершеннолетние месхетинцы были обязаны каждые три месяца проходить особую регистрационную процедуру, получать справки о фактическом проживании и платить за это (в соответствии с п.2 Постановления) сбор в размере минимального размера заработной платы (83,4 тыс. руб.), что составляет для месхетинцев существенную сумму. Выдаваемые справки позволяли месхетинцам перерегистрировать автомобили на соответствующий период и устраиваться на работу по временным договорам на срок не более двух месяцев. П.2 Постановления № 291-П прямо противоречит федеральному закону «О государственной пошлине» 1991 г. В мае 1997 г. прокурор Краснодарского края вынес протест в отношении п.2 Постановления № 291-П, после чего этот пункт был отменен краевым Законодательным Собранием. С июня по инструкциям, данным краевым Главным Управлением внутренних дел, местные власти стали регистрировать месхетинцев как лиц, прибывших из стран СНГ для кратковременного пребывания в крае, на срок в 45 суток и взимать за это сбор в размере 188 тыс. руб. с человека. Автотранспортные средства перерегистрируются на тот же период.

Особый регистрационный режим для месхетинских турок привел к появлению летом 1997 г. новых репрессивных мер и санкций. Власти прекратили формально начавшийся в феврале 1995 г. процесс выдачи паспортов для молодых людей по достижении ими совершеннолетия. Месхетинцам в местных администрациях перестали выдавать целый ряд справок. Во всех подобных случаях в качестве предлога должностные лица ссылаются на отсутствие у заявителей временной регистрации на 45 суток или о необходимости получения такой регистрации всеми турками соответствующего населенного пункта. На некоторых предприятиях туркам не выдают заработную плату до тех пор, пока те не предъявляют справки о временной регистрации. По меньшей мере десятки турок были уволены с нескольких предприятий Крымского и Абинского районов, к примеру, 19 рабочих (в основном женщины), подверглись увольнению в июле-сентябре 1997 г. на агрофирме «Кубань» (станция Варениковская Крымского района). Это же предприятие в 1997 г. перестало сдавать землю в аренду туркам. Месхетинцы все более часто проверяются сотрудниками милиции и даже ГАИ и штрафуются за отсутствие постоянной или временной регистрации. В последние месяцы также более частыми стали массированные «проверки паспортного режима», включающие в себя обход и осмотр жилых домов. Известны также отдельные случаи задержания и содержания под стражей (на срок до 9 суток) в Крымском районе турок под предлогом отсутствия у них регистрации или личных документов. Официальные лица на краевом и на районном уровнях признают, что проводимая политика направлена на то, чтобы, создав туркам невыносимые условия жизни, стимулировать выезд турок за пределы края.

С мая 1998 г. краснодарская краевая администрация пытается вынудить турок к эмиграции в Турцию. Тем туркам, которые заявляют о своем желании эмигрировать, разрешают продавать жилые дома местным властям (которые получают соответствующие средства на эти цели от Федеральной миграционной службы и позднее перепродают эти дома) и получать советские зарубежные паспорта. Эти паспорта выпускаются с серьезными нарушениями закона: их срок действия установлен в 1 год (вместо 5 лет, предусмотренных законом), чтобы получить их, турки должны сдавать внутренние советские паспорта и другие личные документы. Таким образом, все делается для того, чтобы исключить возвращение этих лиц в Россию. В июле 1998 г. более 20 месхетинских семей выехали из Краснодарского края в Турцию, в сентябре ожидался отъезд еще 70 семей. Однако между Турцией и Россией не заключено никаких соглашений о переселении месхетинцев в Турцию и их приеме там. Турки въезжают в Турцию по туристическим ваучерам и после истечения срока их действия фактически оказываются на положении нелегальных иммигрантов.

Воспрепятствование властями Республики Северная Осетия—Алания в зоне осетино-ингушского конфликта возвращению беженцев ингушской национальности на территорию Пригородного района

После вооруженных столкновений между осетинами и ингушами, имевших место в Пригородном районе Северной Осетии в октябре-ноябре 1992 г., практически не произошло существенных изменений в решении проблемы ингушей — вынужденных переселенцев. Власти РСО-А не создали условий для организованного возвращения более чем 40 тыс. вынужденных переселенцев в места их прежнего проживания и фактически препятствовали возвращению тех, кто пытался это сделать самостоятельно, ссылаясь на невозможность обеспечить безопасность этих людей. При прямом попустительстве властей РСО-А организуются массовые акции по блокированию дорог и т.п. для воспрепятствования возвращению вынужденных переселенцев в места их прежнего жительства. В тех нескольких населенных пунктах, где ингушское население осталось или куда оно смогло вернуться, преднамеренно создаются тяжелые условия жизни — люди оказываются без работы, практически в условиях блокады. Против них совершаются акты террора — обстрелы и поджоги. В результате ингушские семьи вынуждены повторно покидать территорию Пригородного района РСО-А.

Приводимые в 14-м периодическом докладе Российской Федерации Комитету по ликвидации всех форм расовой дискриминации от 22 апреля 1997 г. (CERD/C/299/Add.15, 28 July 1997), ст.52, пункт «С» iii не отражают реального положения дел. Как указано в этом документе, более 10 тыс. ингушей вернулись на территорию Пригородного района, однако их большая часть находится на территории села Майского, прилегающего к границе с Ингушетией и находящегося фактически под контролем ингушской администрации, и по-прежнему не имеет постоянного жилья и работы. В общее число 10 413 вернувшихся ингушей включаются более тысячи человек, имеющих регистрацию по месту жительства в селе Карца, но реально там не живущих. Реальный процесс возвращения затрагивает только села Чермен и Дачное, но там вернувшиеся ингуши живут фактически в условиях блокады, без надежных гарантий безопасности.

Избирательный по этническому признаку подход в предоставлении статуса беженца/вынужденного переселенца

Осенью 1992 г. в результате боевых действий в Абхазии эту республику вынужденно покинуло не менее 30 тыс. чел. До 5 тыс. чел. были также эвакуированы из Сухуми в октябре 1993 г. Россия для них была страной первого убежища. Если русские и абхазы практически все получили статус вынужденных переселенцев, то этого оказались лишены большинство армян и практически все этнические грузины. В настоящее время на территории Краснодарского края находится, по разным оценкам, от 17 до 21 тыс. этнических грузин, вынужденно покинувших Абхазию, из них до 11 тыс. — на территории Сочи, за исключением нескольких десятков человек они лишены какого-либо легального статуса и регистрации по месту жительства, соответственно — всех основных гражданских и социальных прав. Этим людям не дают возможность получить легальный статус не только на территории Краснодарского края, но и в крупных городах — региональных центрах.

Создание властями ряда республик Северного Кавказа (Адыгея, Кабардино-Балкария) преимущественных условий в получении права на постоянное проживание на территории этих республик для лиц, принадлежащих к т.н. «титульным национальностям» этих республик и прибывающих из-за их пределов, при серьезном ограничении этого прав для лиц иной этнической принадлежности

В нормативных документах, принятых властями этих регионов, привилегированная категория определяется как «соотечественники», на практике проводится деление по этническому признаку.

В ст.10 Конституции Республики Адыгея закрепляется право на возвращение на историческую родину представителей адыгской диаспоры, уроженцев и их потомков, выходцев из Адыгеи независимо от этнической принадлежности. На практике право на постоянное проживание в РА для лиц, прибывающих из-за ее пределов, предоставляется преимущественно этническим адыгам. По Ст.62,п.3 Конституции РФ, особые права иностранных граждан или лиц без гражданства могут устанавливаться только федеральным законом или международным договором; ни того, ни другого в данном случае нет.

В Кабардино-Балкарской Республике ограничения в получении права на постоянное проживание в республике, введенные Постановлением Парламента КБР «О некоторых мерах регулирования миграции в

Кабардино-Балкарской Республике» №17-П-П от 5.05.94., не распространяются на «соотечественников», которые де-факто понимаются как лица, относящиеся к «титульным» национальностям.

Закон «О миграции» Республики Северная Осетия — Алания от 10.11.96 вводит понятие «соотечественника» и устанавливает для этой категории лиц ряд льгот.

К ст.2. п.1. «б»

Поддержка федеральными властями политики властей Краснодарского края в отношении месхетинских турок

В ситуации, описанной в разделе, относящемся к п.1 «а» Ст.2 Конвенции, и связанной с положением месхетинских турок в Краснодарском крае, федеральные органы государственной власти, в частности, Администрация Президента РФ, Генеральная Прокуратура, Министерство внутренних дел, Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям РФ занимают позицию, означающую открытую поддержку миграционной и национальной политики властей Краснодарского края. По сообщению агентства ИТАР-ТАСС от 24.11.97 заместитель министра по делам национальностей и федеративным отношениям Владимир Бауэр заявил, что «... в следующем году начнется переселение турок-месхетинцев, которые самовольно компактно поселились в Краснодарском крае. Их пребывание здесь считается временным».

Попустительство органов государственной власти Ставропольского края дискриминационных действий местных самоуправлений и хозяйственных руководителей в отношении даргинского и чеченского меньшинств

Органы государственной власти Ставропольского края не принимают никаких мер по улучшению положения даргинского и чеченского меньшинств на территории восточных и северных территорий региона. Лица, относящиеся к этим меньшинствам, заняты главным образом в овцеводстве и живут разбросано, на небольших хуторах, удаленных друг от друга на большое расстояние. После начала экономического кризиса овцеводство в этом регионе стало убыточным, и руководители крупных хозяйств стараются его ликвидировать. Для того, чтобы сэкономить на социальной инфраструктуре, они прилагают усилия для того, чтобы разными способами (отключение электроэнергии, прекращение подвоза топлива) ликвидировать хутора овцеводов и вынудить пастухов к отъезду в Дагестан или Чечню. Один из способов оказать на них давление — закрытие школ-интернатов и прекращение доставки школьников к месту учебы на автобусах, а закрытие интернатов в Ставропольском крае проводится с 1994 г. по инициативе краевых органов власти. Обучение в интернатах или регулярная доставка на автобусах были единственными способами для детей пастухов получать образование, и в настоящее время более 50% из них лишены такой возможности.

Поддержка деятельности казачьего движения

Основная часть инцидентов, включающих в себя насилие против меньшинств или оскорбительное поведение, связана с деятельностью военизированных организаций, называющих себя «казачьими», выступающих за возрождение сословия, существовавшего до 1917 г. и добивающихся специальных и групповых прав для лиц, входящих в движение. Казачьи организации в Краснодарском и Ставропольском краях в ряде случаев предъявляли региональным властям требования ограничить права выходцев с Кавказа или провести их депортацию. Казачьи формирования проводят совместно с милицией или самостоятельно проверки документов в жилых помещениях, на улицах и рынках, обыски, задержания людей на улицах, досмотр автотранспорта. Эти действия нередко сопровождаются угрозами и актами насилия против лиц, принадлежащих к меньшинствам.

В ряде случаев насилие по этническому признаку принимали массовый характер. С 1991 г. казачьи организации Ростовской области, Краснодарского и Ставропольского краев, Волгоградской области делали попытки выселения своими силами с территории своих регионов десятков армянских, чеченских и турецких семей. В начале июля 1994 г. казачий сход в селе Красный Кут Веселовского района Ростовской области

приняли решение о выселении месхетинцев, и 21 турецкая семья была вынуждена временно покинуть село. В июне 1995 г. после террористической акции, проведенной Ш.Басаевым в Буденновске, по решению схода жителей пос. Терского Буденновского района, собранного казаками, 36 чеченских семей (199 чел.) были выселены в Чечню. 12 ноября 1995 г. на хуторе Армянский (Крымский район Краснодарского края) казаки публично выпороли 12 мужчин (турок и курдов) плетью и разгромили один дом. 29 июля 1997 г. на сходе жителей на хуторе Виноградный (Крымский район Краснодарского края) было принято постановление о выселении двух семей (Джемиловых и Алиевых, мусульман, но не месхетинских турок). В феврале 1997 г. произошло насильственное выселение по решению казачьего схода четырех аварских семей из Изобильненского района Ставропольского края. Локальные акты насилия против армян прошли в июле-августе 1997 г. в ряде городов и районов Краснодарского края.

Несмотря на регулярный характер подобных акций и на экстремистско-националистический настрой многих руководителей и рядовых членов казачьих формирований, федеральные и региональные власти оказывают им различную поддержку, придают им разные властные функции и стремятся интегрировать их в систему власти. Указом Президента РФ № 835 «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации» от 9.08.1995 г. был утвержден официальный реестр казачьих организаций, получающих полугосударственный статус. Указом Президента РФ № 67 от 20.01.1996 в Администрации Президента было создано Главное Управление казачьих войск при Президенте РФ. Указами Президента №№ 563 и 564 от 16.04.1996 и № 667 от 8.06.1996 членам казачьих обществ был дан ряд привилегий. Ряд региональных формирований казачества был легализован Указами Президента №№ 95-97 от 12.02.1997, №№ 611-613 от 17.06.1997. Представитель Президента в Государственной Думе РФ весной-летом 1997 г. поддерживал принятие Закона «О казачестве», которые легализовал бы самостоятельные военизированные формирования (Закон был принят Государственной Думой в июне 1997 г., но отклонен Советом Федерации). Казачьи организации в ряде регионов получают прямую и косвенную финансовую поддержку органов государственной власти. Указания МВД РФ от 28.06.94 № 1/2899 «Об участии казачества в обеспечении общественного порядка» и совместное указание МВД и Главного управления казачьих войск при Президенте РФ от 5.01.97 № 1/127 «О взаимодействии членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ РФ, с органами внутренних дел» послужили формальной основой для привлечения членов казачьих организаций в качестве полицейской силы. В ряде регионов казачьи организации получили право совместных действий с правоохранительными органами также на основе региональных нормативных актов (например, Постановления главы администрации Краснодарского края № 220 «О чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью» от 19.04.1994).

Отказ правоохранительных органов от равной защиты граждан, подвергающихся насилию со стороны экстремистских группировок

В большинстве случаев насильственные действия против лиц, относящихся к расовым меньшинствам, совершают в южных регионах РФ (Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская и Волгоградская области) члены организаций, именующих себя казачьими. Правоохранительные органы либо отказываются от преследования в установленном законом порядке виновных, либо привлекают к ответственности только отдельных лиц. После избиения месхетинских турок на хуторе Армянский (ноябрь 1995 г., Крымский район Краснодарского края) к уголовной ответственности был привлечен один человек (хотя в акции участвовало несколько десятков), но после приговора суда в 1996 г. он вышел на свободу из-за вмешательства губернатора Краснодарского края. Администрация, Управление внутренних дел и прокуратура Ставропольского края не увидела состава правонарушения в выселении чеченцев из пос. Терского в июне 1995 г. (по официальной версии, чеченцы выехали добровольно). До настоящего времени местное самоуправление пос. Терского и органы власти Буденновского района препятствуют 5 семьям чеченцев, желавших вернуться на прежнее место жительства. Такой же была реакция властей Краснодарского края на выселение под угрозой избиений и поджогов четырех семей азербайджанцев и крымских татар с хутора Виноградный Крымского района после схода 29 июля 1997 г. Милиция не пыталась прекратить массовые нападения на торговые павильоны, принадлежащие гражданам — выходцам с Кавказа (азербайджанцам, армянам и чеченцам, погромы и поджоги, совершавшиеся агрессивной толпой молодежи в городе Удомле Тверской области в ночь с 9 на 10 мая 1998 г. Местные и региональные власти оценили этот инцидент как «стихийный межэтнический конфликт», а депутаты городского совета открыто поддержали погромщиков. Никто из участвовавших в погроме не был привлечен к ответственности. 7 мая 1998 г. молодой торговец

азербайджанского происхождения был убит на рынке «Лужники» в Москве, предположительно членом неонацистской группы. Убийство произошло на глазах сотрудников милиции, но они не сделали попыток вмешаться. Немного позднее спонтанная демонстрация азербайджанцев, протестовавших против расистского насилия, была разогнана, а многие ее участники сильно избиты.

К ст.2 п.1. «с»

Во всех ситуациях, перечисленных в разделе доклада, относящемся к пп.1 «а» и 1 «в» Ст.2 Конвенции, федеральные органы государственной власти не принимают должных мер по пересмотру всех законов или постановлений, ведущих к возникновению или увековечению расовой дискриминации. Хотя Конституционный Суд РФ в ряде решений оспорил разрешительный характер регистрации по месту жительства и месту пребывания, установленный Постановлением Правительства № 713 от 17.07.1995 г. и несколькими региональными нормативными актами, это не привело к изменению сложившейся практики. Администрация Президента, Правительство РФ, Генеральная Прокуратура и Министерство юстиции РФ не принимают меры по отмене региональных нормативных актов, создающих ситуации, описанные в разделах, относящихся к пп.1 «а» и 1 «в» Ст.2 Конвенции. Министерство внутренних дел, Генеральная прокуратура и Федеральная миграционная служба не принимают мер для того, что их территориальные подразделения руководствовались положениями федерального законодательства, а не региональными актами, противоречащими Конституции и федеральному законодательству. Федеральные органы власти не выступили с инициативой отмены института «регистрации по месту пребывания», провоцирующего дискриминационное поведение сотрудников правоохранительных органов.

Федеральные органы государственной власти приняли только частичные меры для того, чтобы решить проблему бывших граждан СССР, не признанных вопреки закону гражданами РФ, но эти меры только подчеркнули избирательный по расовому признаку характер непризнания гражданства. Проблема была частично разрешена Указом Президента РФ № 2007 от 24 октября 1994 года «О некоторых вопросах реализации Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации»». На основании этого акта было предписано считать гражданами РФ в соответствии со Ст.13, п.1 Закона РФ о гражданстве бывших граждан РСФСР, возвратившихся в Россию до вступления в силу закона о гражданстве (т.е. 6 февраля 1992 г.), но не имеющих подтверждения приобретения гражданства в порядке признания (т.е., на практике, прописки на момент вступления в силу Закона о гражданстве). Хотя Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» включает в себе концепцию возможности приобретения гражданства в порядке признания или в порядке регистрации (упрощенном порядке натурализации) для всех граждан бывшего СССР независимо от этнической принадлежности, названный Указ решал определенную правоприменительную проблему, общую для разных групп бывших советских граждан, только для бывших жителей России, в подавляющем большинстве русских, и оставлял вне рассмотрения значительные группы лиц преимущественно неславянского происхождения.

Федеральные органы государственной власти не приняли мер для того, чтобы восстановить права граждан бывшего СССР, нарушенные из-за непредставления им постоянной прописки (разрешение на проживание), после отмены нормативных актов советского периода, ограничивавших эти права.

К Ст.2, п.2

Статья 69 Конституции Российской Федерации гарантирует права коренных малочисленных народов, а статья 72, п. «м» возлагает совместно на федерацию и ее субъекты обязанности по «защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей». В юридическом и практическом плане эти вопросы на федеральном уровне практически не отрегулированы. Проект федерального закона об основах правового статуса малочисленных коренных народов четыре раза в 1993-1997 гг. был одобрен высшим законодательным органом страны, но не был подписан Президентом. В настоящее время проект находится на доработке в Комитете Государственной Думы по делам национальностей. Разработка проекта федерального закона о малочисленных этнических общностях не планировалась и не планируется в настоящее время. В некоторых субъектах федерации (Бурятия, Якутия-

Саха, Тюменская область, Хабаровский край) приняты собственные нормативные акты, признающие особые права аборигенов на пользование и распоряжение землей и природными ресурсами.

К ст.4

Хотя положения Ст.4 Конвенции декларированы в законодательстве Российской Федерации, на практике правительством России не только не принимаются меры по пресечению и предотвращению указанной в Ст.4 деятельности, но прямо поддерживаются, финансируются и интегрируются в государственную структуру военизированные формирования, именующие себя «казачьими», которые часто занимают откровенно враждебную позицию по отношению к не русским и совершают акты насилия на расовой почве.

К ст.4 «а»

Ст.29 Конституции РФ, провозглашающая свободу мысли и слова, вместе с тем содержит запрет “пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду”. Ст.13, закрепляющая идеологическое многообразие, многопартийность и равенство всех общественных объединений перед законом, воспрещает “создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой национальной и религиозной розни”. Аналогичную формулировку содержит ст.16 Закона РФ “Об общественных объединениях”, вступившего в силу 2 мая 1995 г. Пределы ограничения свободы слова, соответствующие конституционным нормам, закреплены в Законе “О средствах массовой информации”, принятом еще в декабре 1991 года (с последующими изменениями). За нарушение действующих законов виновные подлежат различным видам ответственности - от дисциплинарной до уголовной.

Участие в расистских организациях, запрещенных законом, не образует состава преступления по российскому уголовному законодательству. К ответственности могут быть привлечены по Ст.208 УК РФ граждане, участвующие в «незаконном вооруженном формировании». Однако понятие «незаконное вооруженное формирование» выглядит крайне неоперациональным, а понятия “незаконное военизированное формирование” российское законодательство не содержит.

Ст. 282 УК предполагает уголовное наказание за «действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или принадлежности». С точки зрения ряда правозащитных организаций, в том числе и ПЦ «Мемориал», данная формулировка создает возможности для расширительного толкования объективной стороны преступления и ограничения свободы слова и злоупотреблений.

Такие действия, как подстрекательство к дискриминации и предоставление любой помощи для расистской деятельности, не формулируются и не выделяются в российском уголовном законодательстве как составы преступления.

К ст.4. «b»

На территории РФ действуют сотни групп и организаций экстремистского националистического толка, ведущих пропаганду национального превосходства и этнической ксенофобии, прежде всего по отношению к евреям, народам Кавказа и Средней Азии. Агрессивная пропаганда расистского и ультранационалистического толка характерна для таких организаций как: Русское национальное единство (РНЕ) А.Баркашова, Русская партия В.Милосердова, Народная национальная партия (ННП) А.Иванова-Сухаревского, Национально-республиканская партия России (НРПР) Н.Лысенко и Национально-республиканская партия России (НРПР) Ю.Беляева.

Некоторые организации (партия Русское национальное единство и др.) создают военизированные формирования. Есть сведения об участии членов этих организаций в отдельных актах насилия против меньшинств. В частности, в начале июня 1997 г. в Москве членами не установленной экстремистской организации было совершено нападение на палаточный лагерь среднеазиатских цыган, в результате которого один ребенок погиб, а несколько человек получили тяжкие телесные повреждения. Уголовное дело по факту нападения дважды закрывалось (второй раз московской городской прокуратурой) из-за неустановления лиц, подлежащих привлечению к ответственности. В августе 1997 г. трое членов РНЕ убили армянина, все трое были отпущены под подписку о невыезде (по данным журнала «Диагноз, 1997, №2, ноябрь, С.4).

Организованные группы радикально-националистического толка распространяют печатную продукцию расистского, антисемитского и антикавказского содержания. В средствах массовой информации, прежде всего региональных газетах, особенно выходящих на Юге России, публикуются материалы, возлагающие на отдельные категории населения (прежде всего выходцев с Кавказа) коллективную ответственность за рост преступности и ухудшение экономического положения и призывающие к ограничениям их прав.

Далеко не последней причиной вялого сопротивления экстремизму в России выглядит слабость собственно законодательной базы.

Действующий закон «О средствах массовой информации» в ст.4 запрещает «злоупотребление свободой слова», то есть пропаганду тех же самых идей насилия, возбуждения розни и им подобных. В ст.16 этого закона прописан механизм применения санкций к изданию, нарушающему требования ст.4. Прекращение деятельности средства массовой информации помимо воли учредителя возможно только в судебном порядке. Само же обращение в суд с иском со стороны «регистрирующего органа» возможно только после неоднократных нарушений изданием в течение 12 месяцев ст.4 Закона «О СМИ», за которые ему было сделано не менее двух письменных предупреждений. Как правило, каждое такое предупреждение проштрафившееся издание обжалует в суде, следовательно, до принятия решения по этим спорам невозможно рассмотрение иска о прекращении деятельности. Но и тогда, когда, наконец, казалось бы, иск можно рассматривать, вдруг возникают новые проблемы. Например, выясняется, что... ответчика уже нет, например при том же составе редакции и учредителей, при том же адресе, тех же журналистах, пишущих статьи сходного содержания, газета начинает выходить под другим названием. Была «День», стала - «Завтра». Была «Отечество», стала - «Наше Отечество» (Политический экстремизм в России. М.: Институт экспериментальной социологии, 1996, С.28).

Но даже в тех редких случаях, когда дело доходит до судебного, рассмотрения гражданский процесс в России дает ответчикам неограниченные возможности затягивать рассмотрение иска, уклоняясь от явки, заявляя надуманные ходатайства об истребовании новых доказательств и т.д.

Еще большие трудности стоят на пути прекращения деятельности экстремистских общественных объединений. Министерство юстиции РФ в 1997 г. отказало в регистрации как общероссийской организации партии Русское Национальное Единство и ряду других подобных объединений. Аналогичные отказы были даны рядом региональных управлений юстиции. Тем не менее, многие организации экстремистского толка имеют официальную регистрацию, а многие действуют де-факто без регистрации. Ст.ст.41-45 главы V Закона «Об общественных объединениях» регламентируют ответственность общественных объединений за нарушение законодательства Российской Федерации, включающую приостановление деятельности объединения и его ликвидацию. И приостановление, и ликвидация производятся исключительно в судебном порядке после неоднократных письменных предупреждений, «если эти предупреждения не были обжалованы в суд в установленном законом порядке или не признаны судом не основанными на законе». Ст.23 того же закона в качестве возможного основания для отказа в регистрации общественного объединения называет противоречие его устава Конституции РФ и положениям ст.16 Закона «Об общественных объединениях», корреспондирующим соответствующей конституционной норме. Многолетняя практика показала, что подавляющее большинство общественных объединений не пытались включить в свой устав виды деятельности, запрещенные Конституцией РФ и федеральными законами, что совершенно не мешало им этой деятельностью заниматься (Политический экстремизм в России, С.29).

К ст.4. «с»

Расистская риторика представителей органов государственной власти

Наиболее радикальная риторика националистического характера, направленная против этнических меньшинств, особенно неславянского и «кавказского» происхождения (армян, турок, курдов, ассирийцев, евреев), используется властями Краснодарского края и, в частности, губернатором края Николаем Кондратенко.

Согласно Ст.2, п.1 **Устава** края, принятого краевым Законодательным Собранием в новой редакции 4 июля 1997 г., *«Краснодарский край является исторической территорией формирования кубанского казачества, исконным местом проживания русского народа... Это обстоятельство учитывается при формировании и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления»* (текст на русском языке прилагается). Заявления представителей краевых властей также подтверждают, что их деятельность направлена на создание преимущественных условий для русских и лиц, относящихся к казачеству. В тексте **Постановления главы администрации Краснодарского края № 130 «О фактах грубого нарушения законов Российской Федерации и нормативных актов Краснодарского края, регулирующих регистрацию граждан, порядок землепользования и строительства в городе Сочи» от 11.04.97** в вину городской администрации прямо ставится предоставление регистрации по месту жительства, оформление российского гражданства и выдачи разрешений на браки лицам армянской и грузинской национальности.

К ст.5. «b»

См. разделы, относящиеся к Ст.2, п.1 «в» и Ст.4 «с»

К ст.5. «с»

В республиках в составе РФ, как и в других субъектах федерации созданы режимы с выраженными авторитарными тенденциями, при которых подбор и расстановка руководящих кадров являются привилегией узких групп на верху системы исполнительной власти. Эти же группы контролируют выборы, в том числе систему выдвижения кандидатов и обеспечение доступа кандидатов к средствам массовой информации. Поскольку правящие элиты в республиках используют как базу собственной легитимности идеи «национальной государственности» и «республиканского суверенитета», кадры подбираются по признакам лояльности руководящим идеям и лично высшим руководителям. Кроме того, сохраняются принципы подбора кадров по родственным и земляческим признакам. Это приводит к резкому сокращению возможностей лиц, не относящихся к т.н. «титульным» национальностям, на занятие престижных или ответственных должностей. К примеру, этнические адыгейцы составляют немногим более 20 % населения Республики Адыгея, но более 70% среди членов республиканского Парламента и правительства. В Республике Башкортостан этнические башкиры составляют 22% населения, но около половины членов парламента и большинство членов правительства.

К ст.5. «d». I.

Дискриминация в связи с ограничениями прав на свободу выбора места жительства

Во многих субъектах РФ региональными властями вопреки Конституции РФ, федеральным законам и международным обязательствам страны (по Бишкекскому соглашению от 9 октября 1992 г. граждане стран СНГ имеют право безвизового въезда и пребывания на территории стран — членов СНГ) введены ограничения на предоставление регистрации по месту жительства. Эти меры в ряде случаев применяются неодинаково в отношении лиц разной этнической принадлежности. Это проявляется прежде всего в деятельности т.н. комиссий миграционного контроля при администрациях городов и районов Краснодарского и Ставропольского краев, решающих вопросы о предоставлении прав на постоянное

проживание и в ряде случаев на временное пребывание. Подобные комиссии непропорционально часто отказывают лицам неславянской этнической принадлежности. Граждане, не получившие регистрации, серьезно ограничиваются в основных правах. На практике применение ограничений, связанных с отсутствием постоянной регистрации, носит также избирательный по этническому признаку характер.

См. также раздел, относящийся к Ст.2, п.1 «а»

К ст.5. «d». III

См. раздел, относящийся к Ст.2, пп.1 «а» и 1. «в»

К ст.5. «d». IV

Браки лиц, не имеющих регистрации по месту жительства, вопреки закону официально не регистрируются при том, что с отказами в регистрации преимущественно сталкиваются лица, относящиеся к этническим меньшинствам.

В Краснодарском крае Постановлением главы администрации края № 172 «О некоторых вопросах регистрации браков на территории Краснодарского края» от 28.12.1991 был установлен разрешительный порядок заключения браков для жителей края с лицами, прибывающими из-за пределов РФ, а Постановлением № 389 «Об ограничении регистрации расторжения брака для некоторых категорий граждан на территории Краснодарского края» от 24.08.1992 — также разводов (оба акта отменены в ноябре 1997 г.). В обоих случаях разрешения должны были выдавать главы администраций соответствующих районов или городов. Все известные случаи отказов касаются только лиц, относящихся к меньшинствам (армянам, грузинам, курдам, туркам).

К ст. 5 «e» I, II, IV, V (V в части получения образования уровня выше среднего)

Перечисленные права доступны гражданам РФ, имеющим регистрацию по месту жительства. Поскольку в ряде случаев (см. раздел, относящийся к Ст.2, п.1 «а») отказ в регистрации носит избирательный по этническому признаку характер, то же можно сказать об ограничении перечисленных прав.

К ст.6

И на федеральном, и на региональном уровнях проблемы предотвращения дискриминации не воспринимаются как приоритетные. В основе философии «национальной политики» лежит концепт «регулирования межнациональных отношений», то есть главным ориентиром выступает административная целесообразность. В качестве основного объекта «национальной политики» воспринимаются этнические группы и категории населения, а в качестве цели политики рассматривается регулирование отношений между группами с целью предотвращения конфликтов.

Антидискриминационное положение Ст.19, п.2 Конституции в разных вариантах воспроизводится в отраслевом законодательстве, но на уровне общих деклараций. В стране нет специального антидискриминационного законодательства, нет актов, содержащих какое-либо определение прямой и косвенной дискриминации и перечень мер, которые могут быть приняты по решению суда для восстановления нарушенных прав граждан. Теоретически права граждан могут быть защищены в процессе гражданского судопроизводства (Ст.11 Гражданского Кодекса РФ) путем признания права, восстановления нарушенного права, признания акта, выпущенного органом государственной власти или местного самоуправления, противоречащим закону и т.д. Закон защищает нематериальные блага, в частности, честь и достоинство личности, право на свободу передвижения, неприкосновенность личности (Ст.150 Гражданского Кодекса РФ). Граждане РФ могут использовать Закон 1993 г. об обжаловании неправомерных действий должностных лиц и органов власти, а также теоретически могут восстановить свои права в случаях «изолированной» дискриминации. Этот механизм для предотвращения или прекращения дискриминации

практически не применяется, в частности, из-за отсутствия эффективного антидискриминационного законодательства.

В стране нет также антидискриминационных программ или программ в области обеспечения равных возможностей. Разработка и принятие антидискриминационного законодательства не стоит в плане законотворческой работы Государственной Думы РФ 2-го созыва (1996-1999). 23 марта 1995 г. был принят Указ Президента РФ «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации», но на практике он остался недействующим.

В стране не существует ни на федеральном уровне, ни на уровне субъектов федерации специальных органов, занимающихся проблемами предотвращения дискриминации. Вопросами дискриминации в принципе не занимается Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям, а также аналогичные по задачам структуры на уровне субъектов федерации.

К ст.7

Необходимость подобных мер декларируется на разных уровнях, но сколько-нибудь существенных шагов до настоящего времени не сделано.

В Академии Государственной службы при Президенте РФ (занимающейся переподготовкой государственных служащих) есть учебные курсы, знакомящие с основами «национальной политики». В рамках этих курсов проблемы недискриминации и воспитания толерантности практически не затрагиваются.

В иных местах специального профессионального обучения такого рода не проводится. В «Плане первоочередных мероприятий по реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» принятом Постановлением Правительства РФ № 217 от 22.02.97 упоминаются: разработка в 4 квартале 1997 г. проекта «Федеральной программы повышения уровня культуры межнационального общения у учащихся и студентов образовательных учреждений, молодежи, населения на основе духовного богатства народов России». В том же плане и в Указе Президента РФ № 909 от 15.06.97 намечена на 1997-1998 гг. разработка региональных и местных программ национального развития и межнационального сотрудничества. В «Плане первоочередных мероприятий...» на 1997 г. было предусмотрено «внесение дополнений в учебные планы курсов подготовки и переподготовки госслужащих в соответствии с задачами реализации государственной национальной политики в Российской Федерации» и «включение в государственные образовательные стандарты требований, обеспечивающих знание выпускниками высших учебных заведений основных целей и задач государственной национальной политики, формирование у них толерантного поведения при общении в межнациональной среде». Мы не располагаем сведениями о каких-либо практических результатах реализации этого плана.

Следует отметить, что передачи общенациональных и региональных (краевых и областных) телевизионных компаний практически не отражают многорасового и мультиэтнического характера общества.