

О соблюдении Российской Федерацией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации

Альтернативный доклад НПО для Комитета ООН по ликвидации
расовой дискриминации

(73 сессия, 28 июля – 15 августа 2008 г.)

Москва, ноябрь 2007 г.

(с обновлениями и дополнениями марта 2008 г.)

Альтернативный доклад НПО

О соблюдении Российской Федерацией

Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации

МОСКВА, ноябрь 2007 г. (с обновлениями и дополнениями марта 2008 г.)

Содержание

Резюме

Введение

Часть I. Вводная информация и общие предварительные замечания

Общие тенденции, влияющие на расовую дискриминацию и противодействие ей

Роль федеративной системы

Роль паспортной системы

Положение иностранных граждан и бывших граждан СССР

Роль антиэкстремистского законодательства и антиэкстремистской политики

Информация, относящаяся к статье 1 Конвенции

Ст. 1., п. 1

Ст. 1., п. 2

Ст. 1, п. 3

Ст. 1, п. 4

Часть II. Информация, относящаяся к Статьям 2–7 Конвенции

Ст. 2, п. 1

Ст. 2, п. 1 (a)

Дискриминационная деятельность правоохранительных органов и их сотрудников

Кампании против отдельных этнических групп

Привилегии, предоставляемые участникам казачьего движения

Ст. 2, п. 1 (b)

Взаимодействие властей с радикально-националистическими организациями

Официальная поддержка казачьего движения

Ситуация с возвращением ингушских беженцев в Пригородный район Республики Северная Осетия – Алания

Ст. 2, п. 1 (c)

Ст. 2, п. 1 (d)

Ст. 2, п. 1 (e)

Ст. 2, п. 2

Ст. 3

Ст. 4

Ст. 4 (a)

Ст. 4 (b)

Ст. 4 (c)

Ст. 5 (a)

Ст. 5 (b)

Насилие со стороны военных и правоохранительных органов

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

Ст. 5 (c)

Ст. 5 (d)'i'

Ст. 5 (d) 'iii'

Непризнание российского гражданства

Ст. 5 (d) 'iv', 'ix',

Ст. 5 (e) (i), (ii), (iii), (iv), (v)

Ст. 5 (f)

Ст. 6

Ст. 7

Рекомендации

Законодательство, относящееся к дискриминации

Общая политика

Защита определенных групп

Судебные и правоохранительные органы

Образование и профессиональная подготовка

Резюме

Совместный доклад неправительственных организаций посвящен ситуации 2003–2008 гг. Положение в стране в эти годы динамично менялось, и общие тенденции заключались в укреплении факторов, способствующих дискриминации, и сокращении условий для противодействия таковой.

Резко возросли масштаб и острота проблем расового насилия, всех форм дискриминации и языка вражды. Расовая дискриминация в разных формах и проявлениях все чаще получала

публичное одобрение, в том числе со стороны представителей государства, а язык вражды, бывший ранее уделом маргинальных авторов и организаций, стал восприниматься как нечто приемлемое.

В российской правовой системе, как и ранее, имеется ряд механизмов противодействия расовой дискриминации и разжиганию этнической вражды. Конституция гарантирует равенство прав и свобод, и эти положения воспроизводятся в текущем законодательстве. Конституция и законодательство в общем плане гарантируют возможность судебной защиты прав и свобод человека и гражданина. В 2003 г. в федеральном законодательстве формально появилось определение дискриминации, правда, не соответствующее требованиям Конвенции.

На практике заметно возросла активность государства в противодействии расовому насилию и языку вражды. Высшие должностные лица сделали ряд заявлений, в которых признали проблему массового этнически мотивированного насилия и разжигания вражды, и осудили эти явления. Существенно увеличилось число уголовных дел по обвинению в возбуждении расовой, этнической и религиозной вражды и в насильственных преступлениях по мотиву такой вражды. Государственные органы все более активно используют возможности приостановления или прекращения деятельности средств массовой информации или некоммерческих организаций за использование ими языка вражды.

Правда, существенно изменилась концепция этой деятельности государства. Она определяется как «противодействие экстремистской деятельности» и развивается исключительно как борьба с «экстремизмом», что политизирует проблему, ведет к избирательному и произвольному применению законодательства и переносит центр тяжести в предотвращении и ликвидации дискриминации с защиты прав и достоинства индивидов на борьбу с теми, кого государство считает своим противником.

Этим подрывается эффективность потенциально сильных механизмов противодействия расовому насилию и языку вражды. Еще большую негативную роль играет двусмысленная позиция государства, поощряющего многие проявления радикального национализма и расовой дискриминации.

Следует отметить ряд позитивных изменений. Существенно улучшилась ситуация в зоне осетино-ингушского конфликта; проблема ингушских перемещенных лиц приблизилась к

своему решению. Существенно сократился масштаб фабрикации уголовных дел путем подбрасывания наркотиков или боеприпасов в отношении представителей отдельных меньшинств. В качестве позитивного явления едва ли можно оценивать исчезновение дискриминации при предоставлении статусов беженца и вынужденного переселенца, поскольку государство практически прекратило предоставлять такие статусы. Также сомнительным достижением является уменьшение масштаба проблемы месхетинских турок в Краснодарском крае, поскольку это произошло из-за выезда большинства турок региона в США.

Однако большая часть проблем, существовавших в предшествующий период, осталась нерешенной. Как и ранее, в большинстве своем в реальности правовые механизмы противодействия дискриминации слабы и малоэффективны. Возможность их использования существует скорее в теории, нежели в устоявшейся практике. Это объясняется рядом обстоятельств, в том числе дисбалансом материальных и процессуальных правовых норм, недостатками действующих нормативно-правовых актов, отсутствием соответствующего правоприменительного опыта, включая судебную практику.

Существенным фактором являются отсутствие официального и общественного интереса к проблемам противодействия дискриминации и общая неволебованность соответствующих правовых механизмов. Государство и общество проявляют интерес только к покушениям на общественный порядок и стабильность политической системы, но не на права и достоинство отдельных личностей. Государство предпочитает формулировать проблемы если не в категориях «противодействия экстремизму», то в категориях «межэтнического конфликта» и «регулирования миграции», тем самым игнорируя и закрывая тему дискриминации.

В целом можно отметить, что государство не прилагает достаточных усилий для эффективного противодействия дискриминации и для создания для этого соответствующих механизмов. Напротив, органы государственной власти систематически дискриминируют по этническому признаку определенные категории населения или поощряют дискриминацию. Вне Чечни систематической дискриминации, преследованиям и ограничениям прав подвергаются чеченцы. Особую тревогу вызывает проведенная в масштабах всей страны кампания преследований граждан Грузии и этнических грузин. Серьезную проблему составляет дискриминационное обращение правоохранительных органов с этническими меньшинствами, в основном выходцами с Кавказа и из Средней Азии, а также с цыганами. Фактически в стране ведется инициированная государством антимигрантская кампания, которая выливается в произвольные административные ограничения прав иностранцев или даже российских граждан и вносит большой вклад в общий рост ксенофобии. Начиная с 2005 г. по стране прошла волна ликвидации

цыганских поселков и выселений цыган. Существующее законодательство о правовом положении иностранных граждан, регистрации по месту жительства и пребывания, несмотря на отдельные улучшения, поощряет дискриминационное поведение исполнителей.

Список неправительственных организаций, поддержавших альтернативный доклад российских НПО (на 31 мая 2008 г.)

1. Правозащитный Центр «Мемориал» (Москва)
2. Информационно-аналитический центр «Сова» (Москва)
3. Комитет «Гражданское содействие» (Москва)
4. Центр развития демократии и прав человека (Москва)
5. Фонд «За гражданское общество» (Москва)
6. Фонд «Таджикистан» (Москва)
7. Антисексизмационный Центр «Мемориал» (Санкт-Петербург)
8. Московская Хельсинкская Группа
9. Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации
10. Межрегиональная общественная организация "Информационно-образовательная Сеть коренных народов "Львовравэтлиан"
11. Гражданский контроль (Санкт-Петербург)
12. Автономная некоммерческая организация «Юристы за конституционные права и свободы» («ЮРИКС») (Москва)
13. Автономная некоммерческая организация «Центр социально-трудовых прав» (Москва)
14. Межрегиональная правозащитная группа - Воронеж / Черноземье
15. Международное Молодежное Правозащитное Движение
16. Молодежная сеть против расизма и нетерпимости
17. Общероссийская молодежная общественная благотворительная организация "Молодая Европа"
18. Межрегиональная Молодежная Правозащитная Группа
19. Молодежная правозащитная группа "Система Координат" (Владимир)
20. Рязанская Школа прав человека (Рязань)
21. Рязанское региональное отделение общероссийского общественного движения "За права человека" (Рязань)
22. Карельское региональное отделение межрегиональной молодежной общественной благотворительной организации "Молодежная правозащитная группа" (Петрозаводск)
23. Краснодарская краевая общественная организация Молодежная Группа за Толерантность "ЭТНИКА" (Краснодар)
24. Кольская Ассоциация женщин-юристов (Мурманская область)
25. Мурманский Мемориал
26. Мурманская Молодежная Правозащитная группа
27. Международная Амнистия - Мурманск
28. Лига избирательниц Санкт-Петербурга
29. Правозащитная организация "Солдатские матери Санкт-Петербурга"

30. Воротынская общественная организация содействия мигрантам "Воротынск-переселенец"
(Калужская область)
31. Калужское отделение движения "За права человека"
32. Мордовский республиканский правозащитный центр (Республика Мордовия)
33. Молодежная Правозащитная Группа - Поволжье (Нижний Новгород).

Введение

1. Настоящий доклад составлен Правозащитным Центром «Мемориал» и Информационно-аналитическим центром «Сова» при участии Комитета «Гражданское содействие» (Москва), Центра развития демократии и прав человека (Москва), Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Фонда «За гражданское общество» (Москва), Фонда «Таджикистан» (Москва), Антидискриминационного Центра «Мемориал» (Санкт-Петербург). Доклад получил одобрение Российской Антидискриминационной инициативы, сетевой структуры ряда российских НПО и ряда других неправительственных организаций.

2. Доклад посвящен ситуации 2003–2006 гг., то есть периода, охватываемого 18-м и 19-м периодическими докладами Российской Федерации, 2007 и первых трех месяцев 2008 г. Авторы доклада НПО приветствуют официальный доклад РФ (объединяющий 18-й и 19-й периодические доклады; CERD/C/RUS/19 от 23 октября 2006 г.) и разделяют многие содержащиеся в нем оценки и выводы. Мы согласны с тем, что за прошедшие годы произошли определенные позитивные изменения в национальном законодательстве, а государство стало более активно противодействовать расистским проявлениям крайнего толка. Доклад НПО, тем не менее, альтернативен официальному. Мы не рассматривали в качестве своей цели конфронтацию с официальной позицией или опровержение официальной информации и официальных выводов. Задачей доклада было изложение отличного от официального взгляда на ситуацию с привлечением иных источников информации. При этом мы стремились избежать дублирования сведений общего характера, содержащихся в официальном докладе.

3. При составлении доклада авторы использовали следующие основные источники информации: жалобы лиц, считающих себя жертвами дискриминации и обратившихся за помощью в правозащитные организации, судебные и административные дела, возбужденные по результатам этих жалоб, результаты мониторинга, анализ законодательства и судебной практики, официальную статистику (там, где это возможно), официальные выступления и ответы на запросы депутатов и НПО, публикации средств массовой информации¹. Собранные сведения позволяют утверждать, что законодательные, административные и судебные механизмы противодействия расовой дискриминации в РФ остаются неэффективными; 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.

Часть I. Вводная информация и общие предварительные замечания

Общие тенденции, влияющие на расовую дискриминацию и противодействие ей

4. В 2003–2007 гг. этническая дискриминация, насилие по расовым мотивам, ксенофобии и язык вражды проявлялись во все более широком масштабе и становились более разнообразными по формам.

5. Общие тенденции развития государства и общества включают усиление предпосылок для различных проявлений расовой дискриминации и, наоборот, сокращение возможностей для противодействия ей. Основные институциональные и идеологические тенденции могут быть описаны следующим образом.

6. Политический режим в России приобретает все более авторитарные черты. В числе проявлений этого процесса оказываются ограничение гражданских свобод, сокращение области публичной политики и свободного обсуждения общественно значимых проблем, укрепление бюрократического аппарата, в первую очередь контрольных и репрессивных механизмов, и освобождение всех ветвей власти от общественного контроля. Особое значение имеет безнаказанность представителей власти, совершающих преступления, что наиболее явно показывают события в Чечне.

7. В политике и государственном управлении конституционный принцип верховенства закона становится фикцией; деятельность власти подчиняется требованиям политической и административной целесообразности. Произвольное и избирательное применение закона нередко становится дискриминационным по разным основаниям, в том числе по этническому признаку. Судебная система утрачивает независимость и становится придатком и инструментом исполнительной власти. Систематические неправосудные решения, которые органы юстиции выносят по заказу исполнительной власти или по собственным коррупционным соображениям, дискредитируют судебную систему и идею правосудия, как и вообще представления о возможности защиты прав и решения общественных проблем на основе закона.

8. Происходит ограничение возможностей гражданского общества; политические и неполитические объединения подвергаются давлению и различным ограничениям или попадают в зависимость от государства. Власть реально контролирует большую часть

средств массовой информации. Тем самым постепенно ликвидируются возможности граждан, объединившись, защищать свои и чужие права, обсуждать общественно значимые проблемы и влиять на власть. Повестку дня публичного обсуждения определяет правительство; в связи с дискриминацией для власти оказываются существенными только посягательства на само государство и на общественный порядок.

9. Государство реально отказывается от прежних социальных обязательств, в том числе многих программ поддержки социально уязвимых слоев (в частности, жертв прошлых репрессий, коренных народов и внутренних перемещенных лиц); в таких условиях оказывается невозможной и неуместной сама постановка вопроса об обеспечении равных возможностей.

10. Государство все более активно прибегает в своей пропаганде к использованию идей национализма, ксенофобии и изоляционизма. Кроме того, правительство постепенно по умолчанию отказывается от признания и поддержки культурного плюрализма внутри страны. Антииммиграционные кампании и кампании по «борьбе с терроризмом» провоцируют разные формы ксенофобии, агрессии и дискриминации. Внедрение в массовое сознание представлений о том, что Россия находится во враждебном окружении, сопровождается нападками на саму идею международных стандартов и международного сотрудничества в области прав человека. Обострение отношений между Россией и ее соседями проецируется вовнутрь страны: кризис в отношениях с Грузией осенью 2006 г. вызвал кампанию преследований этнических грузин, а обострение отношений с Эстонией в 2007 г. сопровождалось безнаказанными призывами к гонениям на эстонцев³.

11. Все вышеперечисленные процессы негативно влияют на состояние общества. Российское общество, становясь в экономическом и социальном отношении все более неоднородной и конкурентной средой, приучается игнорировать право и решать проблемы неформально, зачастую путем произвола, насилия и дискриминации. Общество атомизируется и утрачивает гражданскую солидарность; люди приучаются извлекать выгоды из бесправного положения других, например, так называемых нелегальных мигрантов. Такое население подвержено манипуляциям, в том числе со стороны государства, и легко воспринимает ксенофобские и изоляционистские идеи. Расистские заявления и публикации, которые в 1990-е гг. могли появиться только в маргинальных изданиях, в настоящее время стали нормой для основных средств массовой информации, сходным образом эволюционируют содержание и фразеология официальных выступлений. Сама постановка вопроса о равенстве, справедливости и недискриминации оказывается для такого общества органически чуждой.

Роль федеративной системы

12. В стране с 2000 г. произошла значительная рецентрализация власти, и в силу этого изменились роль и значение регионального законодательства и региональных исполнительных органов. В частности, региональное законодательство было в основном приведено в соответствие с федеральным. Был изменен порядок формирования органов государственной власти субъектов федерации. Однако многие проблемы, в первую очередь произвол правоохранительных органов и ограничение права на выбор места жительства, проявляются в основном в прежнем масштабе и той же остротой. Ответственность за подобное положение дел в гораздо большей степени, чем раньше, ложится на центральные, а не на региональные власти.

13. Несмотря на многочисленные признаки и проявления централизации, федеральное руководство во многих случаях в обмен на лояльность предоставляет свободу действий региональным властям, позволяя им тем самым игнорировать закон. Особенно явно это делается в отношении Чеченской Республики. Применительно к проблемам дискриминации это, в частности, наглядно проявилось при изгнании аварцев из станицы Бороздиновской в июне 2005 г. Центральные власти попустительствовали дискриминационному обращению властей Кабардино-Балкарии с чеченцами, а Краснодарского края – с турками-месхетинцами.

14. Хотя были внесены изменения во многие региональные законы, некоторые законодательные акты, негативно влияющие на ситуацию с правами человека и ведущие к дискриминации, остались незатронутыми. Ростовская область, Краснодарский край, Ставропольский край и Кабардино-Балкарская Республика сохраняют свои ограничительные законы и правила, касающиеся регистрации по месту жительства.

15. Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. (вступил в силу 1 января 2005 г.), известный как «закон о монетизации льгот», радикально сократил социальные обязательства государства и передал многие полномочия, касающиеся социальной политики и социального обеспечения, на региональный уровень. Это привело к тому, что региональные власти вновь в законодательном порядке ограничивают доступ к социальным правам тем, у кого нет в соответствующем субъекте федерации регистрации

по месту жительства. Поскольку отказы в регистрации во многих случаях носили дискриминационный характер, децентрализация социальной политики также порождает дискриминацию.

Роль паспортной системы

16. Институт регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства был и остается одним из основных инструментов этнической дискриминации и источником наиболее острых проблем в этой области. Российские граждане, так же как и иностранцы, по закону обязаны регистрироваться по месту постоянного жительства и временного пребывания. По российскому закону, регистрация, являясь обязательной, носит уведомительный характер. Последнее вытекает из статьи 27 Конституции РФ, которая гарантирует каждому, кто законно находится в Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Регистрация, по действующему законодательству, не является правовым обстоятельством, порождающим права или обязанности; регистрация и ее отсутствие не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод. По закону, отсутствие регистрации образует состав административного правонарушения, не имея для гражданина иных правовых последствий.

17. В реальности система регистрации действует иным образом, создавая предпосылки для нарушения прав человека. На практике регистрация по месту жительства и пребывания ограничивает право на свободу передвижения и выбор места жительства. Существует целый ряд формальных и неформальных ограничений регистрации обоих типов, вызванных официальными предписаниями или техническими трудностями. Чаще всего гражданин не может получить регистрацию из-за отказа владельцев фактически предоставляемого в пользование жилья дать документальное согласие на регистрацию жильца. Нередко власти отказывают в регистрации под рядом надуманных предлогов (например, нехватки жилой площади, отсутствия родственных связей между владельцем жилья и новым жильцом) или обставляют ее незаконными требованиями (оплатить заранее коммунальные услуги или встать на воинский учет). При этом сохраняется практика негласных запретов на регистрацию тех или иных групп населения.

18. На практике институт регистрации технически становится условием использования гражданами своих прав, таких как признание и оформление гражданства, трудоустройство, регистрация брака, участие в выборах, медицинское обслуживание, получение среднего и высшего образования, получение пенсий и пособий. Постановка на пенсионный учет проводится только при наличии регистрации по месту пребывания или

месту жительства (временной или постоянной регистрации), оформление же пенсии возможно только по месту жительства (постоянной регистрации). Без регистрации гражданин фактически не может получить паспорт взамен утерянного³ или по достижении 14-летнего возраста, платить налоги, зарегистрировать транспортное средство, получить водительские права и т.п. Зачастую судьи не принимают жалобы и заявления у лиц, не имеющих регистрации по месту жительства.

19. Система регистрации по месту пребывания может функционировать только при условии, если она подкреплена активной системой полицейского контроля и жесткими санкциями за уклонение, поскольку у гражданина в принципе нет мотивов регистрироваться, кроме угрозы наказания. Милиции в качестве одной из основных задач ставят «контроль за соблюдением паспортного режима», который включает регулярные проверки личных документов у людей и проверки жилых помещений, где могут жить незарегистрированные.

20. Ограничения и контрольные мероприятия оказываются в значительной степени нацеленными на этнические меньшинства, происходящие с Кавказа – (с Северного Кавказа в составе РФ и из независимых государств Южного Кавказа), на выходцев из Центральной Азии и на цыган.

21. Институт регистрации создает предпосылки для этнической дискриминации трех видов.

1) Система предоставляет ряд явных и скрытых возможностей для отказа в регистрации как по месту жительства, так и пребывания. В определенных условиях власти могут либо оказывать в регистрации лицам, относящимся к определенной этнической группе, либо создавать привилегии для определенной группы при ограничении регистрации для всех остальных.

2) Отсутствие регистрации используется как предлог для ограничения ряда прав граждан, и эти ограничения в ряде случаев носят характер, выборочный по этническому признаку; дискриминация по этническому признаку маскируется как ограничения или отказ, вызванные отсутствием регистрации.

3) Контроль над соблюдением режима регистрации, как правило, носит избирательный характер. В частности, как правило, подвергаются проверкам документов на улицах люди, по антропологическому типу отличающиеся от большинства.

22. Кроме того, строгий полицейский контроль и официальные заявления, направленные против «нелегальных мигрантов» (то есть людей без регистрации) ведет к иным формам

повседневной дискриминации и ограничений. Люди стремятся избегать контактов с теми, кто является наиболее вероятной целью полицейских и административных проверок. Им часто отказывают в найме жилья и других услугах, их реже нанимают на работу и чаще увольняют.

23. В 2000-е годы роль и значение паспортной системы несколько меняются, и изменения носят противоречивый характер.

24. С одной стороны, значение паспортной системы для граждан РФ снижается. Раньше бывшие граждане СССР должны были регистрироваться на общих основаниях с российскими гражданами, и ограничения паспортной системы в основном были направлены против тех, кого власти не считали российскими гражданами. В 2002 г. был принят закон о правовом положении иностранных граждан, и на основании этого закона стали строиться новые репрессивные и ограничительные механизмы. В декабре 2004 г. был увеличен до 90 дней срок, в течение которого граждане РФ могут жить без регистрации, и из-за этого «проверки паспортного режима» в отношении российских граждан в значительной степени утратили смысл. В том же 2003 г. была внесена редакционная правка в ст. 19.15 Кодекса об административных правонарушениях; тем самым была исключена возможность интерпретации этой статьи как обязанность граждан постоянно иметь при себе паспорт. Принятый в 2004 г. Жилищный кодекс РФ устранил связь между наличием регистрацией и правом пользования жилыми помещениями (что подразумевалось прежним жилищным законодательством и соблюдалось на практике).

25. С другой стороны, федеральные законодатели в 2003 г. существенно, в несколько раз увеличили размер штрафов за проживание или временное пребывание без паспорта или регистрации. Принятие Закона № 122 «о монетизации льгот» в 2004 г. и передача многих полномочий в области социальной политики на региональный уровень дали властям субъектов федерации вновь сделать формально и на практике наличие регистрации по месту жительства условием доступа к социальным правам. В частности, с января 2005 г. (момента вступления закона в силу) во многих регионах семьи, не имеющие регистрации по месту жительства, оказались лишенными возможности получать пенсии, детские пособия и устраивать детей в детские дошкольные учреждения. Прекратились ранее практиковавшиеся выплаты пособий на детей многодетным семьям по месту фактического проживания. В Москве и Московской области лица, не имеющие регистрации по месту жительства, лишились льгот на пользование общественным транспортом. Эти меры тяжело ударили, в частности, по внутренним перемещенным лицам.

26. Кампании, направленные против «нелегальных мигрантов», затрагивают и граждан РФ, поскольку людей проверяют в первую очередь на основании их внешности.

Положение иностранных граждан и бывших граждан СССР

27. Ситуация с дискриминацией и языком вражды в России во многом определяется положением иностранцев и не подтвердивших свое гражданство бывших советских граждан, живущих в РФ.

28. С распадом Советского Союза Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» 1981 г. не мог быть автоматически распространен на граждан бывшего СССР, находящихся в России, и не применялся по отношению к ним, за исключением граждан Латвии, Литвы и Эстонии. При этом бывшие советские граждане пользовались и пользуются (кроме граждан стран Балтии с 1993 г., Туркмении – с 1999 г. и Грузии – с 2001 г.) правом безвизового въезда в РФ. До конца 2000 г. не ограничивался срок их пребывания в стране, и не отрицалось их право постоянного проживания в России; на них распространялись те же правила регистрации, что и на граждан РФ.

29. Согласно Конституции РФ (ч. 3 ст. 62), иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральными законами или международными договорами РФ. Таким образом, при отсутствии законодательных ограничений бывшие советские граждане должны были пользоваться в РФ основными правами, аналогичными правам российских граждан. До принятия закона 2002 г. об иностранцах в РФ не было закона, ограничивающего трудовые права иностранцев. Они въезжали в РФ на законных основаниях и на законных основаниях поселялись в стране. Из-за ограничений паспортной системы большинство не могло получить регистрацию по месту жительства и жило с временной регистрацией или без регистрации вообще.

30. В 2002 г. был принят Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» № 115-ФЗ. Этот закон не проводит различия между иностранцами, которые уже живут в стране и которые приезжают в РФ вновь; практически закон не предусматривал никакого переходного периода. Вид на жительство реально могло получить только заведомое меньшинство жителей России, не являвшихся гражданами РФ, то есть те, у кого в России была постоянная регистрация. Таким образом, сотни тысяч бывших советских граждан, живших в РФ годами и утративших связи со страной исхода, оказались в положении нелегальных иммигрантов. В такой же ситуации

оказались граждане СССР, которые жили в России со времени, предшествующего распаду Советского Союза, но не признанные вопреки закону российскими гражданами из-за того, что у них не было российской прописки (регистрации по месту жительства). Положение усугубляется тем, что органы МВД с 2001 г. постепенно аннулируют российское гражданство людей, которое те получили за пределами РФ на основании закона РФ 1991 г. о гражданстве.

31. На практике возникла большая прослойка людей, фактически поставленных вне закона и лишенных социальных перспектив. Но события показали, что государство не стремится изгнать всех этих людей за пределы РФ. На деле они имеют возможность выживать в России, даже будучи пораженными в правах; депортации постоянных жителей страны имели место, но были редки. Однако проблема людей, утративших легальный статус при вступлении в силу законодательства об иностранцах 2002 г., остается нерешенной. Имеющиеся на практике возможности легализации оказались крайне ограниченными; все изменения законодательства, которые облегчают доступ к гражданству или получение разрешений на работу, касаются людей, имевших в России ранее постоянную регистрацию или прибывающих в страну вновь.

32. Законодательство об иностранцах, принятое в 2002 г., репрессивно по своей направленности, громоздко и создает большие трудности для тех, на кого оно направлено, и для самой государственной машины. Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан в основном устанавливает процедуры учета иностранцев и санкции для тех, кто не соответствует установленному порядку. И Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан, и прочее законодательство очень нечетко определяют собственно права иностранцев, особенно серьезные пробелы связаны с правами в области образования и здравоохранения. Это создает предпосылки для дискриминации людей по признаку гражданства.

33. Исполнение законодательства об иностранцах требует мощного контрольного и репрессивного аппарата. Многие люди оказываются в положении вынужденных нарушителей закона, а потому поражаются в правах и подвергаются санкциям. Кроме бывших советских граждан, постоянно живших в России, из правового поля оказываются в значительной части вытолкнутыми также трудовые мигранты. Будучи в уязвимом положении, под угрозой разоблачения и депортации, они подвергаются жестокой эксплуатации со стороны работодателей, милиции и контролирующих служб.

34. В отношении же тех, кого власти выявили в качестве нарушителя правил, репрессивная машина действует неизбирательно и жестоко. Наказанием за большинство нарушений правил пребывания может стать выдворение или депортация за пределы

страны с запретом въезда в РФ в течение пяти лет. При этом суды зачастую выносят решение о выдворении или депортации без изучения всех фактических обстоятельств дела. Часто нарушается принцип неразделения семей: игнорируется наличие у подсудимого в России на иждивении других лиц, не принимается в расчет то, что супруг, дети или родители могут быть гражданами РФ. Иногда выдворению подвергаются люди, прожившие в России 10 лет и более.

35. Общую динамику законодательства и практики его применения можно считать положительной – крайне жесткая репрессивная система, созданная в 2002 г., постепенно смягчается. В законодательстве произошел ряд позитивных изменений. Реально стали применяться двух- и многосторонние договоры об упрощенном порядке приобретения гражданства, заключенные в 1995-1999 гг. Россией с Кыргызстаном, Казахстаном и Беларусью. С 2005 г. почти прекратились отказы иностранным рабочим в скорой медицинской помощи. Задержанным за нарушение правил пребывания разрешают сделать звонок родственникам или знакомым и сообщить о своем месте нахождения.

36. Вносимые в Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан и в Федеральный закон о гражданстве РФ 2002 г. изменения и дополнения непоследовательны и противоречивы. В одних аспектах они улучшают положение иностранных граждан, в других – ухудшают его или обесценивают результаты улучшения.

37. С одной стороны, дополнения ноября 2003 г. в Закон о гражданстве открыли новые возможности упрощенного получения гражданства для бывших советских граждан, и число получающих российское гражданство существенно возросло (с примерно 24 тыс. в 2003 г.³ до 361 952 человек в 2007 г.³). Однако эти изменения не коснулись большинства тех, кто жил в России без постоянной регистрации до июля 2002 г.

38. Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» от 18 июля 2006 г, вступивший в силу 15 января 2007 г., упростил получение разрешений на работу, реально сделал регистрацию иностранных работников по месту пребывания уведомительной и отменил обязанность регистрироваться именно в жилом помещении. Число иностранцев, легально работающих в России, за 8 месяцев 2007 г. выросло до 2 млн 150 тыс. по сравнению с 817 тыс. за тот же период 2006 г.⁴ Так же – с 2 млн 600 тыс. до 6 млн – выросло за этот период число иностранцев, поставленных на миграционный учет⁷.

39. Однако, эти изменения затронули только тех, кто въезжает в Россию, а не живет в ней. Поправки в Федеральный закон «О внесении дополнений и изменений в Федеральный Закон “О правовом положении иностранных граждан в РФ”», также принятые 18 июля 2006 г., радикально упростили и облегчили получение разрешений на временное проживание (это необходимая стадия для получения вида на жительство и оформления российского гражданства), то есть было устранено серьезное препятствие на пути легализации бывших советских граждан. Кроме того, были отменены региональные квоты для жителей стран, имеющих право въезжать в РФ без визы и желающих получить разрешение на временное проживание или разрешение на работу. Однако в декабре 2006 г. в закон были внесены новые изменения, которые уточнили, что квоты отменяются только для участников правительственной программы переселения в Россию «соотечественников». Кроме того, обладатели разрешений на временное проживание потеряли автоматическое право на работу – для трудоустройства требуется отдельное разрешение. Помимо этого, Постановление Правительства № 683 от 15 ноября 2006 г. установило минимальную долю иностранных работников (то есть иностранцев, занятых на основе разрешений на работу) в розничной торговле на рынках с 15 января 2007 г. до 1 апреля в 40 %, а с 1 апреля до конца 2007 г. – 0 %. В соответствии же с Постановлением Правительства РФ № 1003 от 29 декабря 2007 г. допустимая доля иностранных работников, занятых в розничной торговле на рынках, установлена на 2008 г. в 0 %. Между тем малоквалифицированная работа на рынках была одной из основных отраслей, где трудовые мигранты и жители России с неопределенным статусом могли найти источник дохода.

40. Следует также отметить, что государство практически перестало применять Закон РФ «О беженцах» 1993 г. В 2007 г. статус беженца был предоставлен всего 140 человек, а на учете в Федеральной миграционной службе находилось 475 беженцев (в 2003 г. – 8725 человек)¹. Тем самым была практически снята проблема этнической дискриминации при предоставлении статуса беженца, о которой сообщал альтернативный доклад российских НПО 2002 г.²

41. Была также устранена сходная проблема дискриминации при предоставлении статуса «вынужденного переселенца», который должен присваиваться гражданам РФ, покинувшим из-за преследований места своего проживания в РФ или за границей. С конца 2002 г. по конец 2007 г. общее число лиц, имеющих статус вынужденных переселенцев, сократилось с 491,9 до 107,6 тыс. человек³; при этом финансирование обустройства вынужденных переселенцев упало с 991,6 до 206,4 млн рублей⁴ (учитывая изменение курса с 29,9 млн до 6,0 млн евро). В 2006 г. статус вынужденного переселенца не был предоставлен ни одному заявителю, в 2007 г. – 51 человеку⁵; одновременно этот статус постепенно утрачивают лица, получившие его ранее, поскольку он выдается, как правило, на 5 лет (так, в 2006 г. статуса лишилось 55,5 тыс. человек, а в 2007 – 33,4 тыс. человек)⁶.

42. Политика государства в отношении иностранцев и расовая дискриминация связаны между собой в нескольких отношениях. Само по себе законодательство об иностранцах нейтрально в том смысле, что оно не содержит ограничений и предпочтений по этническому признаку. Однако, во-первых, контроль за исполнением законодательства неизбежно носит избирательный характер. Проверкам и наказанию (в частности, проверкам документов на улицах) чаще всего подвергаются люди, которые по своей внешности, цвету кожи или языку отличаются от большинства. Как показала, в частности, кампания гонений на грузин 2006 г., репрессивный механизм легко может быть использован против определенной этнической группы. Во-вторых, люди, которые лишены легального статуса или легко могут его утратить, оказываются уязвимыми перед произволом и эксплуатацией. В особо тяжелом положении находятся трудовые мигранты, в основном из Центральной Азии. Они работают зачастую без соблюдения норм безопасности, подвергаются жестокой эксплуатации, сравнимой с рабством, унижающему их достоинство обращению и насилию со стороны представителей властей и работодателей. В-третьих, по инициативе государства в стране фактически ведется антииммиграционная кампания. В ряде официальных выступлений и в публикациях СМИ подчеркивается этническая «чуждость» «нелегалов», таким образом, кампания оказывается в первую очередь нацеленной на этнические меньшинства.

43. Все чаще отмечается дискриминация против иностранцев – легальных жителей страны именно по признаку их гражданства. Лица, живущие в стране на основании разрешений на временное проживание, законом лишены права на выбор места жительства; они не могут, за исключением отдельных случаев, определяемых Правительством РФ, работать в других регионах страны. С начала 2007 г. они также утратили право на работу, и им надо получать отдельные разрешения. В декабре 2006 г. в ст. 83 Трудового кодекса РФ были внесены дополнения, в соответствии с которыми трудовой договор с иностранным гражданином подлежит расторжению, если возникает необходимость привести число работников-иностранцев в соответствие с долей, установленной Правительством РФ для определенной экономической деятельности. Вопреки Конституции свобода передвижения иностранцев и их трудовые права ограничиваются на основании не закона, а постановлений Правительства РФ. Правительство устанавливает не предусмотренный законом перечень территорий с регламентированным посещением иностранцами и определяет объекты и организации, где иностранные граждане не могут быть приняты на работу.

44. Работодатели предпочитают отказывать в трудоустройстве иностранцам, живущим в РФ с видами на жительство, хотя законом их трудовые права не ограничены. Введенный в 2007 г. запрет для «иностранцев работников» (то есть, иностранцев, находящихся в стране на основании разрешений на работу) на работу в розничной торговле на практике коснулся также иностранцев, проживающих в стране временно или постоянно. Показательно, что заместитель главы Федеральной миграционной службы В. Поставнин прямо заявил в интервью, что «с 1 апреля на розничных рынках иностранцев вообще не должно быть»¹⁴. Власти в отдельных регионах начинают также практиковать

дискриминацию в доступе к социальным правам (прием в детские дошкольные учреждения, возможность получения медицинской помощи) в отношении иностранцев, постоянно живущих в России, хотя законодательство такие ограничения не предусматривает. Российские власти принимают реальные меры, направленные на то, чтобы все дети, независимо от гражданства, могли получать начальное и среднее образование (так, Министерство науки и образования регулярно выпускает соответствующие приказы). Однако существует дискриминация постоянно живущих в РФ иностранцев в отношении доступа к высшему образованию.

Роль антиэкстремистского законодательства и антиэкстремистской политики

45. Российское законодательство содержало и содержит ряд норм, направленных на противодействие расовой дискриминации и разжиганию вражды. Эти нормы в силу ряда причин применяются ограниченно, кроме того, многие из них весьма несовершенны. Однако реформы законодательства в 2002–2007 гг. сильно осложнили ситуацию, создав принципиально новую модель государственной политики. Основы этой конструкции заложены в рамочном Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» 2002 г. (с последующими изменениями и дополнениями); в соответствии с последним приведены другие законы, включая Уголовный кодекс. Главным объектом противодействия названа не дискриминация, расистская пропаганда или расовое насилие, а «экстремистская деятельность» (или «экстремизм»). «Экстремистская деятельность» не имеет определения в виде набора признаков, а описывается списком деяний, который может как угодно меняться. Список весьма разнороден, в том числе – по степени общественной опасности деяний: от терроризма до создания помех работе государственных органов путем насилия; при этом нигде не оговаривается степень опасности этого насилия.

46. Невозможно отрицать то, что государство активизирует борьбу с «экстремистской деятельностью» и при этом реально противодействует преступлениям и прочим правонарушениям расистского характера. Однако сведение государственной политики в области противодействия расизму и дискриминации к «борьбе с экстремизмом» имеет несколько серьезных негативных последствий.

47. Во-первых, проблема политизируется: экстремизм по умолчанию сводится к деятельности противников власти. Во-вторых, из сферы внимания правоприменительных органов и общественности уводится деятельность государства, которая сама нередко носит дискриминационный характер. В-третьих, объединение в понятие «экстремистской деятельности» общественно опасных деяний вроде вооруженного мятежа с

ненасильственной дискриминацией неизбежно ведет к тому, что противодействие рутинной дискриминации не будет рассматриваться (и не рассматривается) как приоритет. В-четвертых, происходит смешение правонарушений расистского характера с правонарушениями иного рода.

48. В-пятых, широкое и расплывчатое определение экстремизма допускает и предполагает произвольное и избирательное применение законодательства в зависимости от текущих потребностей власти. На практике антиэкстремистские нормы применяются как инструмент подавления любого протеста. Отмечено немало случаев применения этого законодательства к людям, организациям и СМИ, выступающим против местных или федеральных властей, за действия, которые не могут считаться противоправными. Эти случаи злоупотребления антиэкстремистским законодательством умножаются и, помимо других негативных последствий, дискредитируют борьбу с расизмом в глазах общества.

49. В представлении государства и значительной части общества противодействие дискриминации – задача именно и только государства (тем более, если дискриминация рассматривается как часть «экстремизма»). Механизмы саморегулирующихся структур гражданского общества (например, медиа-сообщества) в этом отношении не работают. Законодательство затрудняет преследование за дискриминационное поведение путем гражданских исков.

50. Политика властей по отношению к общественным объединениям, в том числе – к активным в сферах, так или иначе касающихся дискриминации, ведет к разделению их на три категории: безусловно лояльных политическому режиму и пользующимся поддержкой государства (к их числу относятся прокремлевские молодежные движения типа движения «Наши», некоторые организации, ассоциированные с Общественной палатой); оппозиционных этому режиму, рассматриваемых как «экстремистские» или подозреваемые в «экстремизме» (некоторые молодежные организации антифашистского толка); независимых, но не оппозиционных, также находящихся под подозрением и все более отлучаемых от какого бы то ни было конструктивного сотрудничества с государством (в эту категорию попадает практически все традиционное правозащитное движение в стране). Такое разделение отнюдь не способствует эффективности антидискриминационной деятельности общественных объединений в целом.

Информация, относящаяся к статье 1 Конвенции

Ст. 1., п. 1

«В настоящей Конвенции выражение “расовая дискриминация” означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни».

51. В соответствии с ч. 2 ст. 6 Конституции РФ, «каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации». Ч. 1 ст. 19 предусматривает, что «все равны перед законом и судом». Ч. 2 ст. 19 устанавливает, что «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности». В соответствии с ч. 3 ст. 19, «мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации».

52. Таким образом, ст. 19 не содержит термин «дискриминация», а содержание ч. 2 ст. 6 и ст. 19 может быть интерпретировано различным образом. Первое предложение ч. 2 ст. 19 едва ли может быть истолковано как четкий и недвусмысленный запрет любого посягательства на равенство прав и свобод или как обязанность государства искоренять нарушения равенства. Второе предложение той же второй части налагает запрет только на «ограничение прав», только в связи с закрытым списком из пяти признаков. Российское законодательство и правовая практика не предлагают определенного истолкования понятия «ограничение прав». Кроме того, ч. 3 ст. 19 Конституции и Трудовой кодекс 2001 г. также вводят концепт «равных возможностей реализации прав и свобод».

53. Ч. 3 ст. 37 Конституции РФ устанавливает, что «каждый имеет право ... на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации ...» Термин «дискриминация» также использован в Трудовом кодексе 2001 г. и ряде других федеральных и региональных законов, но без определения.

54. В стране нет специального антидискриминационного законодательства, и нет законодательных актов, содержащих какое-либо определение прямой и косвенной дискриминации. Разработка и принятие антидискриминационного законодательства не стояли в плане законотворческой работы Государственной Думы 4-го созыва (2004–2007) и более ранних созывов.

55. Таким образом, концепты «дискриминации», «ограничения прав», «законного или незаконного проведения различий» остаются недостаточно ясными для профессиональных юристов и для широкой публики. Не были выпущены разъяснения Пленума Верховного суда по этому вопросу, и не прослеживается какая-либо определенная позиция законодателей и правоприменительных органов. Гражданский процессуальный кодекс предоставляют гражданам право оспаривать в суде нарушение их прав и свобод со стороны органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. Законодательство по умолчанию приравнивает к нарушению прав также создание препятствий осуществлению гражданином его прав и свобод и незаконно возложение на гражданина какой-либо обязанности или незаконное привлечение его к ответственности. Тем не менее, аналогичный термин «ограничение прав» в правовой практике понимается преимущественно как прямое и открытое воспрепятствование осуществлению индивидом или социальной категорией конкретных прав. Незаконное проведение различий, вызывающее негативные последствия для соответствующего лица или группы, которое не может быть в этом смысле определено как прямое нарушение прав (например, при осуществлении дискреционных полномочий, официального контроля или надзора), обычно не воспринимается как «дискриминация».

56. Существенную проблему для России составляют скрытые или сложные формы дискриминации. Такие виды различия, исключения или предпочтения могут проводиться на основе других критериев – обычно таких, как настоящее или прошлое место жительства в определенном регионе и гражданство.

Открытые ограничения по этим признакам могут быть в реальности нацелены на расовые (или этнические) меньшинства. Ограничения в отношении социальных категорий могут на практике применяться избирательно, по признаку индивидуальной этнической принадлежности.

57. Понятия «раса» и «расовый» применяются в России ограниченно и традиционно ассоциируются с биологическим происхождением, физическим обликом и цветом кожи. Деление по признакам происхождения или культуры чаще обозначается с помощью термина «этнический». По этим причинам здесь и ниже понятия «расовая дискриминация» и «этническая дискриминация» используются как полные синонимы.

«Настоящая Конвенция не применяется к различиям, исключениям, ограничениям или предпочтениям, которые государства – участники настоящей Конвенции проводят или делают между гражданами и негражданами».

58. Дискриминация, то есть произвольное и необоснованное проведение различий по признаку гражданства, в РФ оказывается тесно переплетенной с дискриминацией по этническому признаку (см. Введение, раздел «Положение иностранных граждан и бывших граждан СССР»). Акции против «нелегальных мигрантов» зачастую оказываются этнически избирательными; репрессии против определенных этнических групп оправдываются борьбой с «нелегальной миграцией» (о чем говорят, в частности, примеры с грузинами и турками-месхетинцами).

Ст. 1, п. 3

«Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как влияющее в какой-либо мере на положения законодательства государств-участников, касающиеся национальной принадлежности, гражданства или натурализации, при условии, что в таких постановлениях не проводится дискриминация в отношении какой-либо определенной национальности».

59. Острые проблемы созданы произвольным, вопреки Закону РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г., непризнанием со стороны органов исполнительной власти российского гражданства нескольких категорий бывших граждан СССР, по этническому признаку отличающихся от большинства населения России (см. раздел, относящийся к ст. 5, «d» iii).

60. Ситуация с гражданами Грузии и лицами грузинского происхождения, сложившаяся в октябре-ноябре 2006 г., показала, что репрессивный механизм, с помощью которого государство проводит миграционную политику, легко может быть направлен против граждан определенной страны и определенной этнической группы. Высокопоставленные должностные лица РФ заявляли о планах фактически закрыть возможность натурализации для граждан определенной страны – Грузии. Эти заявления не были полностью воплощены в жизнь (см. раздел, относящийся к ст. 2, п. 1(a)), но в принципе такая возможность была реальной.

Ст. 1, п. 4

«Принятие особых мер с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека и основных свобод, не рассматривается как расовая дискриминация при условии, однако, что такие меры не имеют своим последствием особых прав для различных расовых групп и что они не будут оставлены в силе по достижении тех целей, ради которых они были введены».

61. В законодательстве, политическом и академическом дискурсе в России в качестве категорий, нуждающихся в особых покровительственных мерах, рассматриваются «коренные малочисленные народы» (что близко к понятию коренного населения в международных инструментах; определение дано в соответствующем федеральном законе, см. раздел, относящийся к ст. 2, п. 2) и «малочисленные этнические общности» (понятие четко не раскрыто ни в нормативных актах, ни в теоретических дебатах). Понятие «национальное меньшинство», хотя и присутствует в Конституции страны, не определено федеральным законодательством. Принятие особых компенсационных мер обсуждается только применительно к «репрессированным народам», то есть этническим группам, подвергшимся депортациям в 1930–40-е гг.: в 1991 г. был принят соответствующий закон РФ и подзаконные акты по отдельным этническим группам, приняты определенные меры по предоставлению компенсаций жертвам депортаций и их потомкам. Вопрос о принятии защитных мер к категориям населения, ставшим жертвами расовой дискриминации в иных случаях (вынужденным мигрантам, определенным национальным меньшинствам), не обсуждается.

Часть II. Информация, относящаяся к Статьям 2–7 Конвенции

Ст. 2, п. 1

«Государства-участники осуждают расовую дискриминацию и обязуются безотлагательно всеми возможными способами проводить политику ликвидации всех форм расовой дискриминации и способствовать взаимопониманию между всеми расами, и с этой целью».

62. Правовое равенство присутствует в Конституции РФ и законодательстве как общий, но недостаточно определенно сформулированный принцип (см. раздел, относящийся к ст. 1, п. 1 Конвенции).

63. Положения Конституции РФ о равенстве прав воспроизводятся в целом ряде законодательных актов: Гражданском кодексе 1994 г. (общее равенство лиц, участвующих в гражданских отношениях); Гражданском процессуальном кодексе 2002 г. (равенство граждан перед судом и законом); Семейном кодексе 1995 г. (запрет на ограничение прав, относящихся к браку и семейной жизни, на основе социальной, расовой, национальной [этнической], языковой и религиозной принадлежности); Трудовом кодексе 2001 г. (равенство в области труда); Уголовном кодексе 1996 г. (равенство перед законом); Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г.; законах «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» 1993 г. и «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» 1991 г. (равный доступ к здравоохранению); «О системе государственной службы Российской Федерации» 2003 г. (равный доступ к государственной службе); «Об основах муниципальной службы Российской Федерации» 1998 г. (равный доступ к муниципальной службе); Законе РФ «О милиции» 1991 г. (принцип равной защиты прав человека и гражданина). Некоторые законы провозглашают равенство «всех», некоторые – только граждан РФ.

64. Ст. 426 Гражданского кодекса РФ, относящаяся к институту «публичного договора», то есть предложению со стороны коммерческой организации товара или услуги неопределенному кругу потребителей, устанавливает обязанность продавца не проводить различий между потребителями, то есть не отказывать в товаре или услуге каким-либо потребителям или устанавливать различную цену и другие условия сделки для разных потребителей, если закон не разрешает установление преимуществ для определенных категорий потребителей.

65. Закон РФ «Об образовании» 1992 г., хотя и закрепляет равный доступ к образованию, но не гарантирует равного обращения в учебном процессе. Целый ряд важных законодательных актов не содержит каких-либо положений о равных правах и о запрете дискриминации. К ним относятся: Федеральный закон «Об основах федеральной политики в области защиты труда» 1999 г. (затрагивает только вопросы физической безопасности), Закон РФ «О защите прав потребителей» 1992 г., Законы РФ «О вынужденных переселенцах» 1993 г. и «О беженцах» 1993 г. Особенно существенно то, что Жилищный кодекс РФ 2004 г. говорит в общем виде только о «признании равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений» и не содержит никаких антидискриминационных положений.

66. Хотя во многих законодательных актах есть положения, утверждающие принцип равенства, а отдельные законы (Трудовой кодекс 2001 г, Уголовный кодекс 1996 г. (в редакции 2003 г.)) прямо запрещают дискриминацию, в законодательстве нет общего запрета дискриминации, а правовая практика противодействия дискриминации отсутствует (см. разделы, относящиеся к ст. 2., п. 1, ст. 6).

67. Между тем государство не только не способно предпринимать адекватные меры по борьбе с дискриминацией, но во многих случаях само практикует, поддерживает или допускает систематическую и массовую дискриминацию. Вызывает глубокую озабоченность тот факт, что дискриминационные действия зачастую предпринимаются в форме согласованных репрессивных кампаний, направленных против определенных этнических групп или категорий населения. Федеральные и региональные власти, муниципальные органы, равно как и их должностные лица, принимают участие в таких кампаниях, которые временами поддерживают и некоторые общественные организации и СМИ. Особо необходимо упомянуть кампанию против граждан Грузии и выходцев из Грузии в октябре-ноябре 2006 г., давление на чеченцев, живущих за пределами Чечни, массовые выселения цыган, систематическое нарушение прав турок-месхетинцев и других меньшинств, живущих в Краснодарском крае.

68. Государственные и негосударственные структуры в разных случаях применяют сходные приемы для ограничения прав лиц, относящихся к дискриминируемым группам. Именно по этой причине особенности кампаний против отдельных групп и общие проблемы будут описаны по отдельности; хотя общие проблемы затрагивают многие категории населения, их можно проследить и в отдельно взятых кампаниях.

Ст. 2, п. 1 (а)

«Каждое государство-участник обязуется не совершать в отношении лиц, групп или учреждений каких-либо актов или действий, связанных с расовой дискриминацией, и гарантировать, что все государственные органы и государственные учреждения, как национальные, так и местные, будут действовать в соответствии с этим обязательством».

Дискриминационная деятельность правоохранительных органов и их сотрудников

Избирательные по расовому признаку задержания и проверки личных документов.

69. Расовый подход в этой области проявляется в избирательных и непропорционально частых задержаниях лиц, относящихся к так называемым визуальным меньшинствам (то есть лицам, внешне отличающимся от основной массы населения и идентифицируемым как выходцы с Кавказа и из Центральной Азии, а также цыгане), и незаконном и неспровоцированном применении насилия к задержанным, вымогательстве денег.

70. Эта практика прямо провоцируется репрессивным и ограничительным законодательством о правовом положении иностранных граждан, а также системой регистрации по месту жительства и пребывания для российских граждан и иностранцев.

71. С мая по сентябрь 2005 г. в рамках совместного проекта «Правовой инициативы «Открытого общества», некоммерческой организации «Юристы за конституционные права и свободы» (ЮРИКС) и консалтинговой фирмой «Ламберт Консалтинг» проводился мониторинг действий сотрудников милиции московского метрополитена. В этом исследовании, впервые за пределами США и Великобритании, была использована методология наблюдения и сравнение его результатов с ранее установленными характеристиками генеральной совокупности. Были проанализированы данные о более чем 1500 остановках пассажиров милицией на 15 станциях столичного метрополитена, а также сведения, собранные в ходе интервью с 367 пассажирами, выбранными из числа тех, кто был остановлен⁴⁵.

72. Полученные данные показали, что лица, визуально воспринимаемые как выходцы с Кавказа или из Средней Азии, доля которых среди всех пассажиров метро не превышала

4,6 %, составили 50,9 % граждан, остановленных милицией. Иными словами, вероятность быть остановленными милицией у лиц с «неславянской» внешностью была в 21,8 раза выше (а на одной станции в 85 раз!), чем у остальных. Диспропорция, зафиксированная в ходе московского исследования, является столь высокой, что вряд ли может быть объяснена какими-либо не связанными с дискриминацией и основанными на законе причинами.

Избирательные по этническому признаку масштабные полицейские проверки.

73. МВД с весны 2002 г. регулярно проводит в ряде российских регионов кампании под названием «Табор», якобы направленные на борьбу с преступностью. Обычно эти кампании включают в себя массовые проверки документов и жилищ людей, идентифицируемых как цыгане; иногда их высылают в то место в Российской Федерации, где они были последний раз зарегистрированы по месту жительства. С июля 2002 г. такие операции проводятся и в отдельных регионах, и по всей стране. В частности, две операции «Табор» были проведены в Санкт-Петербурге в мае и в июне 2004 г. и сопровождались серьезными и массовыми нарушениями прав человека (незаконные задержания, избиения, незаконное изъятие имущества). В ходе такой операции в начале июня 2004 г. был сожжен один лагерь цыган в Ленинградской области. Большим размахом отличалась также операция «Табор» 2006 г.; комментарии средств массовой информации и представителей милиции, как и ранее, прямо признавали, что акция нацелена исключительно на цыган.

74. В средства массовой информации просачиваются сведения о проведении аналогичных кампаний против других этнических групп. Суть таких кампаний заключается в том, что лиц определенной этнической принадлежности проверяют на причастность к криминальной деятельности. Таким образом, речь идет не только об оперативной разработке известных криминальных группировок. Основанием для проверок, задержаний и снятий отпечатков пальцев граждан служит их этническая принадлежность. Такая практика была подтверждена секретным приказом МВД РФ от 18 апреля 2006 г. № 273дсп о «борьбе с этнической преступностью». В частности, в ряде регионов РФ (Москва, Чувашия, Ростовская область, Краснодарский край и др.) в мае-июне 2006 г. проводилась операция «Кура», направленная против грузин. В ноябре 2006 г. средства массовой информации опубликовали копию приказа начальника ГУВД Москвы от 1 сентября 2006 г. о проведении в Москве операций в отношении ингушей⁴. Подлинность документа не была прямо подтверждена, но и не была опровергнута официальными лицами; неофициально сотрудники милиции подтверждали регулярное появление таких приказов.

75. В августе 2005 г. перед празднованием тысячелетия Казани в столице Татарстана сотрудники милиции проводили облавы на местных чеченцев. Целью операции было очистить город на время праздника от выходцев из Чечни. Наибольшее внимание милиция уделяла общежитиям, где проживали чеченские студенты. По данным «Мемориала», в течение месяца несколько раз в неделю бойцы ОМОН, вооруженные автоматами, с собаками, врываются в здание общежитий и задерживали молодых чеченцев. Их отвозили в отделения милиции и требовали немедленно покинуть город. Угрозам со стороны сотрудников регионального Управления по борьбе с организованной преступностью подвергались и хозяева квартир, арендуемых чеченцами. В милиции хозяевам угрожали возбуждением уголовного дела по статье «пособничество террористам», если те в кратчайший срок не избавятся от своих квартиросъемщиков¹⁹.

76. Периодически руководство милиции на уровне города или района устраивает по своей инициативе проверки (иногда со снятием отпечатков пальцев) жителей тех или иных этнических групп, чаще всего чеченцев. Например, в ноябре 2005 г. в поселке Пустошка Псковской области местная милиция обратилась к живущим там чеченцам с предложением добровольно пройти дактилоскопирование и фотографирование¹⁸. Дактилоскопирование лиц, приехавших из Дагестана, Чечни и Ингушетии, в течение многих лет является условием получения постоянной или временной регистрации в Москве. В начале мая 2007 г. в городе Волжском Волгоградской области прошли массовые задержания цыган с последующим принудительным снятием отпечатков пальцев; местные власти признали проведение операции «Вулкан», в рамках которой сотрудникам милиции приказали задерживать всех «цыган и бомжей»²⁰. 19 октября 2007 г. стало известно, что в некоторые школы подмосковного города Химки начали поступать письма из городского УВД с просьбой предоставить списки детей – выходцев с Кавказа и Средней Азии, их домашние адреса и характеристики. По данным журналиста Александра Минкина, таково было содержание запросов, которые были направлены директорам школ. Запросы были подписаны начальником Криминальной милиции УВД города и мотивировались «проведением мероприятий антитеррористической направленности»²⁰.

Фабрикация уголовных дел.

77. Наиболее жестокой и циничной формой преследования является фабрикация уголовных дел. Эта практика касалась в основном чеченцев, а также таджиков – трудовых мигрантов из Центральной Азии. Дела фабриковались в результате подброса человеку в карманы одежды, личные вещи или в дом наркотиков или боеприпасов с последующим их «обнаружением» при личном досмотре или обыске. Фабрикация дел в отношении таджиков выглядела как способ улучшить показатели раскрываемости дел о торговле наркотиками²¹. Фальсификация дел в отношении чеченцев проводилась в виде массовых кампаний, следовавших за крупными террористическими актами в городах России.

Фабрикация дел в отношении чеченцев утратила массовость в начале 2003 г.; фабрикация дел в отношении таджиков в основном сошла на нет летом 2005 г. после официальных протестов Таджикистана.²⁴ С тех пор отмечаются только отдельные редкие случаи подбросов наркотиков или боеприпасов (примеры см. ниже, в разделе «Дискриминация в отношении чеченцев»).

78. Фальсификация дел, связанных с подбрасыванием наркотиков и боеприпасов, несмотря на некоторые частные различия, происходила по нескольким типовым схемам. Выявлялись люди, подлежащие проверке, и задерживались. Чеченцев, как правило, задерживали дома, таджиков – чаще на работе, иногда при пересечении границы. Людей доставляли в отделения милиции, при этом их обещали отпустить сразу же после проверки документов. В отделениях милиции им с той или иной степенью ловкости подбрасывали «улики» – обычно наркотики и несколько патронов. Неподалеку находились заранее подобранные понятия, в присутствии которых производилось обнаружение этих улик. Составлялся протокол, в котором факт привода из дома или с работы подменялся на задержание на улице, иначе версия, что человек, отправляющийся в отделение милиции, положил себе в карман наркотик или боеприпасы, выглядела явно неправдоподобной.

79. Задержания часто сопровождаются избиениями с целью добиться самооговора и подписания признательных показаний. Родственникам, как правило, не сообщают о месте нахождения или специально дезинформируют, чтобы затруднить организацию защиты. В суде при рассмотрении заявления следственных органов о выборе меры пресечения судьи принимают решения о заключении под стражу и совершенно глухи к показаниям обвиняемых и свидетелей в их защиту, а также к доводам адвокатов. Принимается во внимание только национальная принадлежность и отсутствие регистрации, трактуемое как возможность скрыться от судебного разбирательства. Как наличие регистрации может помешать подозреваемому скрыться, суд не разъясняет.

80. На жалобы адвокатов на неправомерные действия сотрудников милиции и на запросы депутата Государственной Думы в органы прокуратуры с просьбой взять дело под контроль, наказать виновных в неправомерных методах задержания, приходят стандартные немотивированные отказы.

81. Неизвестно ни одного оправдательного приговора по этим делам. Суд всегда встает на сторону обвинения, не смущаясь отсутствием доказательств. В лучшем случае обвиняемые получают условный приговор. Несколько подобных дел было закрыто на стадии следствия; как правило, это были дела родственников влиятельных людей.

Кампании против отдельных этнических групп

Антигрузинская кампания 2006 г.

82. В конце сентября 2006 г. произошло резкое обострение отношения между Россией и Грузией. Российское правительство ввело против Грузии ряд экономических санкций, в частности, было полностью прервано почтовое и транспортное сообщение между двумя странами. Россия полностью прекратила выдачу виз гражданам Грузии. В начале октября 2006 г. в большинстве регионов России российские власти предприняли репрессивные действия против граждан Грузии и лиц грузинского этнического происхождения. В Оренбургской, Кировской областях, Башкирии, Нижнем Новгороде, Краснодаре, Череповце, Томске, Иркутске, Красноярске, Екатеринбурге, Омске, Иваново, Казани, Ростове-на-Дону были проведены операции правоохранительных органов под названиями «Грузин», «Мигрант» и др. К массовой проверке лиц с грузинскими фамилиями, их задержанию и депортации были подключены все правоохранительные службы – налоговая, миграционная, ОБЭП, ФСБ, МВД. Руководство некоторых регионов – Чувашской республики, Пермского края, Псковской области – уклонилось от участия в акциях против грузин. К середине ноября кампания была в основном свернута, и размах проверок сократился до прежнего уровня. Правда, транспортное и почтовое сообщение между РФ и Грузией не восстановлено до настоящего времени (март 2008 г.).

83. Были проведены массовые проверки живущих и находящихся в России граждан Грузии. В качестве цели проверок называлось соблюдение правил пребывания в РФ и законность трудовой деятельности. Фактически проверки носили избирательный по этническому признаку характер и затронули граждан РФ грузинского происхождения, грузин – граждан третьих стран, лиц без гражданства, а также беженцев из Абхазии, прибывших в РФ в 1992–1993 г.

84. Многочисленные свидетельства подтверждают, что целью этих действий являлись именно выходцы из Грузии и что проверки носили организованный характер, поскольку проводились по одним и тем же схемам в разных регионах страны.

85. Милиция и миграционная служба проверяли места, где могли предположительно находиться выходцы из Грузии: проверки проходили на улицах, в жилых помещениях, на предприятиях и в организациях. 7 октября в Москве милиция проверяла документы прихожан православной церкви, где богослужение ведется на грузинском языке и

которую в основном посещают грузины²³. В тот же день в Москве сотрудники ОМОН проверяли документы у людей, приходивших в консульство Грузии; четыре человека были задержаны.

86. В ряде городов – Москве, Калуге, Иваново, Нижнем Новгороде, Екатеринбурге – милиция через школьные администрации пыталась собирать информацию об учениках с грузинскими фамилиями. Неофициально такие действия объяснялись необходимостью выявить родителей учеников, которые могут жить без регистрации. В Томске милиция собирала сведения о студентах высших учебных заведений грузинского происхождения. После критических газетных публикаций руководители ГУВД Москвы заявили, что подобные действия не были санкционированы сверху и предприняты по местной инициативе. Однако никто из лиц, начавших такие проверки, не был привлечен к ответственности.

87. Граждане Грузии, подвергнутые проверкам, как правило, задерживались и выдворялись из России под предлогом нарушения правил пребывания в РФ и отсутствия разрешений на трудовую деятельность. Задержания и выдворения проводились по упрощенной процедуре с множеством нарушений. В частности, при проверке и задержании сотрудники милиции нередко уничтожали документы, в том числе паспорта, визы и разрешения, подтверждавшие законность нахождения в РФ. Задержанию и депортации подвергались люди, у которых были в порядке визы и регистрация и которые имели разрешения на проживание и работу в России.

88. Среди пострадавших были также граждане России. В частности, Дато Бериулава (1970 г.р.), живет в Москве с 1993 г., с 1998 г. является гражданином РФ. Он не успел получить паспорт гражданина РФ и носил паспорт гражданина СССР вместе со справкой о гражданстве РФ. 5 октября 2006 г. он был задержан на улице, при задержании сотрудники милиции уничтожили его справку о российском гражданстве и изъяли советский паспорт. 6 октября Нагатинский суд Москвы принял решение о выдворении, хотя у Дато Бериулавы в Москве есть жена и двое несовершеннолетних детей (6 и 8 лет), имеющих гражданство РФ. 10 октября Бериулава был депортирован в Тбилиси, то есть до истечения 10 дней, когда он мог бы обжаловать принятое решение. При этом сотрудники милиции также угрожали его жене (лицу без гражданства) депортацией, если она будет жаловаться. Представители организации «Гражданское содействие» обратились с заявлением в Генеральную прокуратуру РФ, и по протесту прокуратуры решение о выдворении было пересмотрено. Через полгода после депортации Дато Бериулава смог вернуться в Москву; все это время он был вынужден жить в аэропорту Тбилиси за счет помощи местных благотворительных организаций.

89. Регулярно нарушались допустимые сроки содержания задержанных под стражей. Людей, задержанных на улицах, собирали большими группами, доставляли в суды, которые в течение нескольких минут без адвоката выносили решение о выдворении за пределы РФ. Часто задержанных не допускали в зал суда, оставляя их в коридоре или даже в автомобиле. Суды не вникали в обстоятельства рассматриваемых ими дел, не принимали во внимание ни наличие брака с гражданами России, семьи и детей, выросших в России и имеющих российское гражданство, ни отсутствие каких-либо нарушений со стороны подвергаемых депортации. Многих выдворяли немедленно, не давая им времени на обжалование решений о депортации.

90. По данным консульства Грузии в Москве, с конца сентября до конца 2006 г. из РФ депортировано около 1,5 тыс. граждан Грузии. Половина из них была вывезена самолетами МЧС, остальные депортированы в Грузию через третьи страны. Только за ноябрь Россия депортировала 940 уроженцев Грузии²⁴. По данным специального комитета Парламента Грузии, к 15 января 2007 г. российские суды вынесли 4634 решения о выдворении или депортации граждан Грузии; из этого числа 2380 человек были депортированы, а остальные выезжали из России за свой счет²⁵.

91. Во время кампании центры временного размещения для выдворяемых иностранных граждан были переполнены, а условия содержания – крайне неудовлетворительны. Находившиеся в этих центрах получали скудное питание, были лишены необходимых санитарных условий, медицинской помощи и юридической поддержки. В результате по меньшей мере трое задержанных умерли во время нахождения под стражей.

92. Представители правозащитных организаций из разных регионов свидетельствуют, что видели в органах внутренних дел по месту своего жительства спущенные из Москвы или составленные на региональном уровне распоряжения о проверках, направленных на грузин. В числе этих требований, кроме описанных выше – проверки в учреждениях, вузах, школах и детских садах. В частности, в Санкт-Петербурге и Ленинградской области антигрузинская кампания проводилась на основании секретного Приказа ГУВД № 0215 от 30.09.2006 г. ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области также разослало своим подразделениям требования, в соответствии с которыми они обязывались ежедневно докладывать в соответствии со специальной формой о числе граждан Грузии, совершивших различные правонарушения.

93. Важно, что в документах ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области упоминалось о том, что все проверки и депортации были заранее согласованы с судами региона.

94. Кроме того, проверкам со стороны милиции и других служб (налоговой, санитарной, пожарной инспекций) были подвергнуты предприятия малого и среднего бизнеса, где работали этнические грузины. Проверялась также законность образования предприятий малого и среднего, а реже и крупного бизнеса, если владельцами были граждане Грузии или этнические грузины. В частности, налоговая инспекция проверила доходы известного писателя Б. Акунина (псевдоним Георгия Чхартишвили), а Счетная Палата РФ – Академию Художеств, возглавляемую Зурабом Церетели. Такие проверки нередко приводили к приостановлению деятельности или закрытию предприятий. В Москве подвергся проверке и был закрыт грузинский культурный центр.

95. Власти громко анонсировали проверки казино и других увеселительных заведений в Москве и ряде других городов под тем предлогом, что эти фирмы, как утверждали представители правоохранительных органов, контролируются «грузинской организованной преступностью». ГУВД Свердловской области подготовило списки всех зарегистрированных в отделе лицензирования лиц грузинского этнического происхождения, имеющих на руках оружие; их вызывали в отделы милиции для проведения бесед и выяснения целей приобретения оружия²¹.

96. Во время антигрузинской кампании высокопоставленные официальные лица делали по сути расистские заявления. Например, директор Федеральной миграционной службы РФ Константин Ромодановский 29 сентября заявил об особой криминогенности грузин и о том, что те нарушают миграционное законодательство в несколько раз чаще, чем представители других стран²². Его заместитель Михаил Тюркин сообщил 5 октября о планах аннулирования квот на разрешения на временное проживание и разрешений на занятия трудовой деятельностью для граждан Грузии²³. Получение разрешений на временное проживание является необходимой стадией в оформлении гражданства РФ, и заявленная мера означала бы прямое нарушение ч. 3 ст. 1 Конвенции. С июня 2006 г. правительство РФ действительно получило право устанавливать квоты на трудовую деятельность по странам, откуда прибывают трудовые мигранты, а не только регионам РФ. Однако законодательство о правовом положении иностранных граждан не предусматривает ограничения в выдаче разрешений на временное проживание в зависимости от страны происхождения.

97. На практике в конце 2006 г. квоты на трудовую деятельность и тем более разрешения на временное проживание в зависимости от стран происхождения мигрантов так и не были введены. Однако декларация о намерении дискриминировать выходцев из Грузии в отношении легализации в РФ и доступа к российскому гражданству не осталась без последствий. Правозащитные организации отмечают, что в октябре 2006 г. выходцам из

Грузии, действительно, прекратили выдавать разрешения на работу и на временное проживание, а после ноября 2006 г. миграционная служба создает для грузин дополнительные препятствия для получения этих разрешений.

98. В начале антигрузинской кампании ФМС заявила о создании особого структурного подразделения по работе с выходцами из Грузии. Это не было сделано, но некоторые региональные отделы миграционной службы (например, в Санкт-Петербурге) установили особый порядок работы с гражданами Грузии и отдельные приемные часы.

99. Во время антигрузинской кампании высшие должностные лица делали двусмысленные заявления, которые служили косвенной поддержкой репрессивным мерам. В частности, Президент РФ В. Путин на встрече с руководителями парламентских фракций Государственной Думы РФ поддержал ограничения в отношении игорного бизнеса и заявил о необходимости поддержки «коренного населения» в мелкооптовой торговле на рынках». Сами по себе эти суждения были нейтральны и не упоминали чью-либо этничность. Однако они были сделаны во вполне определенном контексте. Предложения об ограничении игорного бизнеса делались в контексте борьбы с «грузинскими криминальными авторитетами», якобы контролирующими казино, а «защита коренного населения» обсуждалась с сентября 2006 г. после столкновений в городе Кондопоге с подачи радикально-националистических организаций в смысле защиты «русских» от «нерусских». То, что президент страны и другие высшие должностные лица восприняли повестку дня и терминологию националистов, выглядело как поддержка последних со стороны власти и было так воспринято лидерами и участниками радикальных националистических движений, выходявшими на свои демонстрации вскоре после этого с лозунгами «Президент с нами!».

100. Как косвенная поддержка дискриминационных мер выглядели и последующие официальные комментарии, которые сводились к тому, что проводились обычные плановые проверки без какой-либо этнической направленности, а обсуждавшиеся правозащитниками и прессой инциденты были единичными эксцессами исполнителей. То, что никто из виновных в превышении полномочий не был наказан, также является недвусмысленным одобрением сделанного.

101. Республика Грузия 26 марта 2007 г. подала в Европейский суд по правам человека жалобу против Российской Федерации о нарушении ряда статей Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в совокупности со ст. 14 ЕКПЧ, запрещающей дискриминацию. Тогда же, в апреле 2007 г. 12 заявителей из Грузии при помощи правозащитной организации Ассоциация молодых юристов Грузии подали в Европейский

суд жалобу на Россию о нарушении тех же статей ЕКПЧ (дело Чохели и др. против России, № 16369/07). Все заявители жили в России на законных основаниях и имели действительные документы, однако были задержаны и с многочисленными нарушениями закона выдворены из страны.

Выселения цыган

102. Массовые выселения цыган-люли (этническая группа, происходящая из Центральной Азии) происходили в Москве, Петербурге, Архангельске, Владимире, Нижнем Новгороде, Сургуте и других городах. Иногда милиция просто уничтожает временные лагеря цыган, вынуждая их перемещаться на другое место; такое в 2002–2004 гг. неоднократно происходило в окрестностях Санкт-Петербурга.

103. В 2006 г. по стране прокатилась волна сносов цыганских поселков.

Подобное произошло в Калининградской области, в Иваново, в Тюмени, Чебоксарах, Тульской области, Екатеринбурге, Чудово Новгородской области.

Уничтожаются дома, в которых люди десятилетиями жили с согласия или даже по приказу властей; многие имели в этих домах прописку (регистрацию по месту жительства). Выселения проводятся нарочито жестоко, с поджогами и бульдозерами, жильцов целыми семьями с малолетними детьми в буквальном смысле выбрасывают на улицу.

104. В основе каждого подобного события лежит заинтересованность местных властей и строительных фирм в том, чтобы освободить для застройки нужные им участки земли. По всей стране право собственности у большинства владельцев дач и домов в так называемом частном секторе не оформлено должным образом, зачастую по вине властей. Местные власти в интересах крупных застройщиков могут фактически отнимать у населения жилье и приусадебные участки. В первую очередь под ударом оказываются самые уязвимые и лишенные общественной поддержки группы – цыгане. При этом даже оформленное право собственности на участки не является препятствием для выселения, как показывает случай в Калининградской области.

105. Снос цыганских поселков обычно сопровождается антицыганской кампанией в прессе и откровенно расистскими заявлениями местных чиновников.

106. При этом в отдельных случаях дома русских жителей, находящихся в аналогичном положении (как два нецыганских дома в поселке Дорожный, см. ниже), на уничтожение не обрекали, что позволяет расценивать снос цыганских домов как дискриминационный.

107. Наиболее вопиющий инцидент имел место под Калининградом, в поселке Дорожный. Этот цыганский поселок, находившийся в Гурьевском районе Калининградской области, был окончательно снесен в мае - июне 2006 г. Власти лишили крова около 40 семей.

108. Цыгане поселились в Дорожном после Указа Президиума Верховного Совета СССР 1956 г. об оседлости цыган. Группа литовских цыган в 1956 г. получила участки земли и была принуждена поселиться именно в этом месте. Жители поселка получили в этом поселке регистрацию по месту жительства. К 2005 г. большинство добилось в судебном порядке признания права собственности на свои дома по праву приобретательской давности. Затем изменилась политика региональных властей, прокуратура опротестовала в суде предшествующие решения о признании права собственности. Начиная с декабря 2005 г. эти дома были признаны судом «бесхозными» и «незаконно построенными», хотя люди жили в них последние 50 лет; первые сносы начались в феврале 2006 г. После этого власти начали под разными предлогами аннулировать регистрацию людей по месту жительства. Без регистрации люди оказались лишенными практически всех прав; поскольку многие не имели заграничных паспортов или остались без средств к существованию, они не могли выехать из анклавной Калининградской области.

109. Эту операцию в администрации Гурьевского района, к которому относится Дорожный, назвали «санитарной очисткой территории». Снос домов проводился бульдозерами в присутствии вооруженного ОМОНа и сотрудников Госнарконтроля³¹. Снос показывала местная телекомпания «Каскад». Более 200 человек, среди которых было много детей, оказались на улице без крыши над головой. С тех пор многие из них живут под открытым небом в палатках. Власти Калининградской области отказались обсуждать проблему с цыганскими лидерами и правозащитниками; дома были разрушены, несмотря на то, что судебные решения о сносе обжаловались и что была подана срочная жалоба в Европейский суд по правам человека³². Губернатор Калининградской области Георгий Боос выступил по местному телевидению и заявил, что поскольку поселок якобы является рассадником преступности, то он готов ее «выжигать каленым железом»³³.

110. Мэрия Архангельска добилась выселения цыганского поселка и выезда из города цыганского табора, который переселился туда из Волгограда в 2004 г. Цыгане на законных основаниях оформили аренду земли на окраине города и начали ее заселение.

Но в октябре 2004 года мэрия г. Архангельска вынесла распоряжение об отмене разрешения на выделение участка земли под жилищное строительство и попыталась лишить цыган регистрации по месту жительства. Это решение было неудачно оспорено в суде. Мэрия при поддержке местных СМИ развязала антицыганскую кампанию; при этом в защиту цыган фактически не выступила прокуратура Архангельской области. Под давлением городской администрации (людям угрожали сносом домов и депортацией) группа цыган была вынуждена бросить жилье и выехать из города в июле 2006 г. Обещанная мэрией компенсация за переселение не была выплачена; людям только оплатили железнодорожные билеты до Москвы.

Дискриминация в отношении чеченцев

111. Чеченцы в России за пределами Чечни подвергаются давлению и преследованиям в различных формах. Как и в предшествующие годы, власти РФ демонстрировали намерение «вытеснить» чеченцев в Чечню; местные власти разными способами препятствовали поселению чеченцев на подведомственной им территории. Давление на чеченцев может быть также отчасти объяснено тем, что многие сотрудники милиции в последние годы на различные сроки отправлялись служить в Чечню.

112. Число жителей Чечни, которые могут быть отнесены к категории внутренних перемещенных лиц, по экспертным оценкам НПО, достигает сейчас от 300 тысяч до полумиллиона. К ним можно отнести всех жителей, вынужденно покинувших ЧР с 1991 г. по сегодняшний день, так и не сумевших найти постоянное жилье и работу, получить полноценное медицинское и социальное обеспечение. Значительная часть из них до сих пор не смогла интегрироваться на территории России. Кроме того, по всей России живет немало чеченцев, выехавших из Чечни до 1990-х гг. или родившихся вне Чечни. Внутренние перемещенные лица находятся в наиболее уязвимом положении, но и чеченцы со стабильным социальным статусом подвергаются дискриминации.

113. Государство в ограниченном масштабе решает жилищные и прочие социальные проблемы в основном тех выходцев из Чечни, кому был предоставлен статус вынужденных переселенцев. Однако с середины 1990-х гг. этот статус, как правило, не предоставлялся этническим чеченцам²³. Кроме того, есть возможность получения компенсации за утраченное в ходе боевых действий в Чечне жилье. Однако компенсации были предоставлены не более трети пострадавших²⁴, размер компенсаций относительно невелик²⁵ и в любом случае не дает возможности приобрести или построить новое жилье. Кроме того, механизм компенсаций дискриминационен: оставшиеся в Чечне имеют право на выплаты, в несколько превышающие суммы, выдаваемые тем, кто покинул Чечню (подробнее см. раздел, относящийся к ст. 5 (е) Конвенции). Небольшое число лиц,

вынужденно покинувших Чечню (около 700 человек), было поселено в Центрах временного размещения (то есть общежитиях) ФМС. Однако большинство этих людей под предлогом отсутствия у них статуса вынужденных переселенцев в последние годы принудительно выселили из этих центров. До 2006 г. суды принимали решения в пользу перемещенных лиц, придерживаясь позиции о недопустимости выселения людей без предоставления им иного жилья, но в настоящее время выселяют всех³⁶.

Отказы в регистрации по месту жительства и месту пребывания

114. Проблема регистрации чеченцев реальна и остра во всех регионах вне Чеченской Республики. Владельцы жилья зачастую не соглашаются предоставить чеченцам даже временную регистрацию, а предпочитают либо отказать неудобным жильцам, либо разрешить им проживать, но без регистрации. Даже если арендодатели готовы предоставить чеченцам регистрацию, им надо обладать очень сильной мотивацией, знанием законов и энергией, чтобы добиться от органов милиции регистрации на своей жилой площади чеченской семьи. Кроме того, на это уходит очень много времени. Часто сотрудники милиции регулярно посещают дома, где живут чеченцы, и угрожают хозяевам помещений неприятностями. Даже при согласии хозяев борьба за регистрацию может длиться месяцами, а то и годами.

115. Братья Ахмед, Рамзан и Бислан Мухадиевы, спасаясь от войны, вместе с женами сняли одну комнату в г. Электрогорске Московской области и получили там временную регистрацию. В 2003 г. органы внутренних дел отказались их регистрировать, и женщины были вынуждены уехать. Молодые мужчины, несмотря ни на что, предпочли остаться, считая, что их жизнь в Чечне окажется в большей опасности. С тех пор братья добиваются возможности зарегистрироваться. Отказы в регистрации начальником паспортного стола никак не обосновывались. При этом в квартиру, где проживали Мухадиевы, регулярно приезжал наряд милиции с проверкой; братьям угрожали и каждый раз взымали штраф за отсутствие регистрации.

116. 23 февраля 2005 г. члены Совета РФ по правам человека при Президенте РФ Светлана Ганнушкина и Олег Орлов встретились с прокурором Павлово-Посадского района Кирсановым, которого с большим трудом удалось убедить принять меры к исполнению закона в отношении Мухадиевых. Они были зарегистрированы на полгода. Осенью 2005 г. им снова отказали в регистрации, и ее пришлось добиваться уже через руководство ФМС России. Это не спасло от новых отказов, и Мухадиевы вынуждены с большими трудностями добиваться регистрации до настоящего времени.

117. Препятствуя чеченцам в регистрации, сотрудники паспортных столов часто измышляют требования, которых нет в правилах регистрации. Так, житель Грозного Сайд-Магомед Шаптукаев, проживающий после операции по пересадке почки в Москве, не смог оформить регистрацию у своих знакомых. В паспортном столе ему указали на необходимость доказать родство с хозяином квартиры и получить согласие на регистрацию в управлении Департамента жилищной политики. Эти требования были совершенно абсурдны и незаконны, но доказать это работникам паспортного стола смогла только вышестоящая организация, к которой обратились правозащитники.

118. Вынужденная переселенка из Чечни Тамара Алаутдиновна Марзиева, мать четверых детей, двое из которых – инвалиды, получила отказ в регистрации в московской государственной организации «Мосжилсервис» (управляющей муниципальным жильем в городе), где сослались на недостаточный размер жилой площади.

119. В Москве регистрация чеченцев, если она проводится, обставляется унижительным ритуалом, включающим разрешение на регистрацию со стороны начальника отделения милиции, специальную проверку на причастность к уголовным делам, принудительное дактилоскопирование, фотографирование анфас и в профиль. Иногда требуется предварительное согласование с ФСБ и военно-учетным столом. Фактически на всех чеченцев, если регистрация все же делается, заводится досье, как на потенциальных подозреваемых. Подобная практика существует и в ряде других регионов. В Казани чеченцев каждый год заставляют перерегистрироваться и писать объяснительные записки, почему они проживают в Татарстане.

120. Чеченцы также подвергаются унижительным проверкам документов и регистрации. Сотрудники милиции нередко посещают квартиры или дома, где живут чеченцы, проверяют наличие и благонадежность жильцов. Проверки проводятся также на улицах. Чеченцев нередко под разными предлогами подвергают административному аресту, например, якобы за нецензурную брань. Положение усугубляется тем, что многие документы (свидетельства о рождении, паспорта) можно получить только в Чечне, а поездки туда дороги и сопряжены с риском. В результате многие мужчины и подростки вынуждены сидеть дома, а зарабатывают на жизнь женщины, к которым сотрудники милиции относятся мягче. Однако от неприятностей при проверках не застрахованы и женщины. Тринадцатилетнюю дочь Малики Минцаевой, вместе с семьей живущую в Москве несколько лет, неоднократно задерживали на улице, доставляли в отделение милиции и не разрешали позвонить матери. Однажды задержание продлилось почти сутки, девочку доставили в больницу для беспризорных детей, чтобы после осмотра врачей оттуда отправить в Чечню по месту жительства. Только в больнице врачи дали ей

связаться с матерью и руководством школы, где дочь Малики учится; после этого девочку отпустили²⁷.

Увольнения

121. Отказы чеченцам в трудоустройстве или незаконные увольнения происходят достаточно регулярно. Нередко инициатива исходит не от работодателей. На последних регулярно оказывается давление со стороны органов внутренних дел и спецслужб – им «не советуют» или прямо запрещают принимать чеченцев на работу.

122. В ноябре 2005 г. в Москве из таксомоторного парка № 20 были одновременно уволены 16 водителей-чеченцев, которым руководство прямо заявило, что это требование ФСБ. В дальнейшем представители ФСБ отрицали свою причастность к этому увольнению, при этом никто из чеченцев, включая постоянных жителей Москвы, на работе восстановлен не был. Нескольких чеченских женщин – подопечных Комитета «Гражданское содействие» увольняли последовательно из швейной мастерской, магазина и офиса, где они, не сумев найти работу по своей квалификации, просто убрали помещение²⁸.

123. 25 марта 2006 г. паспортная служба проводила проверку документов в Доме культуры им. Ленина в Электрогорске Московской области. После проверки документов почти все рабочие, большинство которых составляли граждане стран Центральной Азии, работавшие незаконно, были отпущены. Задержаны были четверо, все граждане России: ингуши – Магомед Тарчхоев и Джабраил Велиев и чеченцы – Али Мустахаджиев и Халид Азматкириев. Их отпустили только через 48 часов, все это время их не кормили. После этого Мустахаджиева и Азматкириева уволили с работы. Бригадир сказал, что сотрудники ФСБ угрожали хозяину ликвидацией всего предприятия, если у него будут работать чеченцы.

124. Опыт правозащитных организаций показывает, что обращаться в Федеральную службу безопасности с какими бы то ни было запросами или жаловаться на нее абсолютно бессмысленно. Никакого ответа или объяснения получить невозможно. На все звонки и просьбой объяснить требования их сотрудников руководство местных подразделений ФСБ отвечает полным игнорированием произошедшего.

Фабрикация уголовных дел

125. С осени 1999 г. до середины 2003 г. фабрикация уголовных дел носила систематический характер и выглядела как череда массовых кампаний, инициируемых сверху после террористических актов в городах России. В частности, в правозащитные организации Москвы осенью и зимой 2002 г. после захвата террористами театрального центра на Дубровке обращались десятки людей, родственники которых оказались жертвами сфабрикованных обвинений. С середины 2003 г. фальсификация уголовных дел уже не носит массового характера, но отдельные случаи отмечаются до настоящего времени. При общении с представителями правозащитных организаций некоторые сотрудники милиции конфиденциально в 2003 г. признавали, что «таких указаний [фальсифицировать улики в отношении чеченцев] больше не поступало». Вместо дел, связанных с подбросом наркотиков и боеприпасов, получила распространение фабрикация дел о терроризме. Когда подозрения в причастности к террористическому акту задержанных молодых чеченских мужчин не подтверждаются, изобретаются доказательства более мелких преступлений. Обычно подкладывается оружие или наркотики.

126. Показательно, что Президент Чеченской республики Алу Алханов 6 апреля 2005 г. заявил агентству ИНТЕРФАКС, что намерен обратиться в правоохранительные органы России с просьбой пересмотре в отношении жителей Чечни уголовных дел по обвинениям в хранении наркотиков и боеприпасов, поскольку коррупционные скандалы в милиции вскрыли практику фабрикаций таких дел.

127. Айнди Турлуев, 49 лет, был арестован 19 мая 2003 г. в помещении паспортного стола 174 отделения милиции г. Москвы по обвинению в хранении наркотиков.

128. Айнди – в прошлом директор одного из грозненских ресторанов – хотел завести в Москве свой бизнес. Ему нужно было получить московскую регистрацию по месту жительства. На 19 мая 2003 г. у него была назначена встреча с начальником паспортного стола 174 отделения милиции по вопросу оформления регистрации. У Айнди возникли неотложные дела, и он позвонил, чтобы отложить встречу, но начальник настоял на том, чтобы Айнди пришел. Во время разговора вошли вооруженные люди и схватили Айнди, после чего у него в кармане был обнаружен наркотик. Решением Бутырского суда Москвы Турлуев был осужден на 9 месяцев лишения свободы. Айнди Турлуев хорошо известен сотрудникам Комитета «Гражданское содействие» с конца декабря 1999 г. Весь опыт общения с Айнди убедил сотрудников в том, что он никогда не имел дела с наркотиками.

129. Братья Ахмед, Рамзан и Бислан Мухадиевы с 2003 г. снимают комнату в г. Электрогорске Московской области. Утром 17 июля 2003 г. в квартиру, где братья Мухадиевы снимали комнату, явились сотрудники милиции. Они заперли русских соседей в соседней комнате, подняли братьев с постели и показали им коробки с тротильными шашками и детонаторами. Потом надели на Мухадиевых наручники, а тротил положили под ванну и в обе комнаты. Разобравшись, что соседи русские, шашки из их комнаты забрали, а самих соседей вызвали в качестве понятых. Вначале готовилось уголовное дело о попытке взорвать электростанцию, потом оно было переквалифицировано в дело о хранении взрывчатых веществ. Дознаватель капитан Артем Митрохин в ходе судебного заседания признал, что у него не было оснований для проведения обыска и задержания Мухадиевых, кроме их национальности и приказа своего начальства. Кроме того, в деле обнаружили два протокола задержания. Однако два брата Мухадиевых были признаны виновными по ч. 2 ст. 222 УК РФ («приобретение и хранение оружия») и получили срок наказания «до отбытого», то есть после 9 месяцев содержания под стражей освобождены в зале суда.

130. Примером фальсифицированного обвинения в терроризме служит дело Зары Муртазалиевой. Молодая женщина-чеченка (родилась в Чечне в 1983 г.) нашла в Москве работу в страховой компании. 4 марта 2004 г. Зара была задержана около своей работы в центре Москвы, ее отвезли в ОВД «Проспект Вернадского» на окраине города. Там у нее в сумке якобы обнаружили две упаковки взрывчатки «Пластит-4», но на них не было найдено ее отпечатков пальцев. На подруг Зары, а также их родителей оказывалось давление сотрудниками ФСБ с целью добиться порочащих Зару показаний. На суде были отклонены все ходатайства защиты. Несмотря на очевидные признаки фабрикации доказательств, 17 января 2005 г. Зара Муртазалиева была приговорена к девяти годам лишения свободы за подготовку террористического акта, вовлечение подруг в террористическую деятельность и хранение взрывчатых веществ.

Положение месхетинских турок (месхетинцев) и других меньшинств в Краснодарском крае

131. Острота этой, наиболее яркой проблемы расовой дискриминации в России начиная с 2004 г. снижается из-за постепенного отъезда турок из Краснодарского края в США. Однако остающиеся в регионе турки продолжают испытывать прежние трудности. Аналогичная дискриминационная политика продолжается также в отношении других меньшинств в регионе – армян, курдов, езидов и хемшилов.

132. Месхетинские турки или месхетинцы – это тюркоязычный мусульманский народ, депортированный в 1944 г. из Южной Грузии в Среднюю Азию; всего в границах бывшего СССР живет более 300 тысяч месхетинцев. В 1989—1990 гг. и в последующие

годы после столкновений на этнической почве около 90 тыс. месхетинцев были вынуждены покинуть Узбекистан. Около 60 тысяч из них искали убежища в Российской Федерации (в то время одной из союзных республик), более 13 тысяч бежали в Краснодарский край.

133. Региональные власти в Краснодарском крае отказались предоставить туркам-месхетинцам прописку (ныне – регистрация по месту жительства). Под этим предлогом турки не были признаны гражданами РФ, и многие оформляли гражданство в других регионах страны. Краснодарский край – единственный регион в России, где турки, не имея регистрации по месту жительства, в массовом порядке лишены основных гражданских и политических прав. Они не могут получать или восстанавливать (в случае утраты или порчи) личные документы (в первую очередь, паспорт). Их браки официально не регистрируются и не признаются. Туркам систематически отказывают в доступе к правосудию: местные судьи отказываются рассматривать жалобы и заявления месхетинцев под различными надуманными предлогами. Во многих случаях есть основания утверждать, что суды в Краснодарском крае проявили пристрастное отношение к месхетинским туркам, обжаловавшим неправомерные отказы местной милиции в регистрации по месту жительства. Зачастую суды выносили решения не в пользу заявителей, игнорируя требования закона. Турки полностью лишены доступа к системе социальной защиты и бесплатному медицинскому обслуживанию. Им не разрешается получать образование более высокого уровня, чем среднее. Месхетинцы регулярно подвергаются проверкам со стороны сотрудников милиции и штрафуются за отсутствие регистрации. Постоянно проводятся массовые проверки «паспортного режима», включающие в себя обыск жилых домов.

134. Региональные власти с 1992 г. официально выделяют турок как этническую категорию, подлежащую особому обращению. На практике это означает, что этническая группа была лишена доступа к регистрации по месту жительства. Сходному дискриминационному обращению подвергаются и те месхетинцы, которые получили российское гражданство и имеют регистрацию за пределами Краснодарского края, но в действительности проживают в нем. Должностные лица Краснодарского края часто делают заявления, что они создадут туркам и прочим «нелегальным мигрантам» невыносимые условия для жизни, чтобы заставить их покинуть регион.

135. Президент России, Правительство и органы прокуратуры не реагировали на заявления, направленные против меньшинств, равно как и на противозаконные действия руководства Краснодарского края. Более того, представители Администрации Президента РФ неоднократно заявляли, что в отношении миграционной и этнической политики между федеральной властью и властями Краснодарского края отсутствуют разногласия.

136. В 2004 г. власти США распространили на турок, живущих в Краснодарском крае, свою Программу по беженцам и начали предоставлять им статус беженцев для выезда в Америку в рамках процедуры «Приоритет 2», то есть как членам отдельной группы, подвергающейся притеснениям. К середине 2007 г. в США выехало более 12 тыс. человек, и еще около 1000 человек ожидали отъезда. Однако многие месхетинцы, живущие в крае, не подали по разным причинам заявления о присвоении статуса беженца. Кроме того, более 2800 месхетинцев получили отказы от американских властей в допуске на территорию США.

137. Многим из получивших отказ ранее был уже присвоен статус беженцев, у многих члены семьи и ближайшие родственники уже переехали в США, и многие уже распродали свое жилье и имущество перед выездом. Пересмотр положительных решений был проведен заочно, под тем предлогом, что многие месхетинцы представляли подложные документы об их проживании в Краснодарском крае. Между тем большинство из получивших отказы действительно являются жителями Краснодарского края. Эти люди, оставшись без действительных документов, имущества и средств к существованию, оказываются в особо уязвимом положении. Те из них, кто желают восстановить документы гражданина России для постоянного проживания в России, сталкиваются с бюрократическим сопротивлением. Администрация Краснодарского края регулярно заявляла, что она приветствует переселение в США как возможность избавить регион от неудобной группы. Соответственно, получившие отказы и не желающие переезжать в США подвергаются психологическому давлению местных администраций и милиции с целью подтолкнуть их к отъезду. Все ранее действовавшие ограничения и запреты остаются в силе; продолжается административный прессинг с целью окончательного вытеснения турок с территории края. Их не регистрируют, и им не обменивают паспорта. Сотрудники правоохранительных органов составляют протоколы о совершении административных правонарушений за отсутствие регистрации, а судьи выносят постановления о наложении штрафов. На судебных заседаниях им отказывают в предоставлении переводчика и адвоката. Возросло административное давление и на другие этнические группы в этом регионе.

138. В аналогичном с турками положении оказываются такие меньшинства, как езиды, курды и хемшилы. Число езидов²⁹ в Краснодарском крае, согласно переписи населения 2002 г., достигает 4,4 тыс. человек; по оценкам езидских активистов, оно может превышать 5,5 тыс. При этом приблизительно 1,5–2,0 тыс. человек до настоящего времени не имеют местной регистрации, при этом большинство из них также не имеет признанного российского гражданства. Многие из последних прибыли в край в 1988–1991 годах в основном из зоны землетрясения 1988 г. в Армении. Примерно 500–600 езидов, живущих в станице Неберджаевской с конца 1980-х годов, с того времени лишены местной прописки и не признаются гражданами РФ. В силу этого они, подобно туркам-

месхетинцам, лишены большинства прав. В подобном же положении находятся несколько сот хемшилов, приехавших в 1990–1991 гг. из Кыргызстана (хемшилы в 1944 г. были высланы из Южной Грузии одновременно с месхетинцами). Также без регистрации и урегулированного статуса остаются разные группы курдов, приехавших в Россию в разное время из государств Центральной Азии и Южного Кавказа. В частности, около 250 курдов, приехавших в основном в 1988–1991 гг. в станицу Платнировскую Кореновского района, до сих пор лишены местной постоянной регистрации и не признаются российскими гражданами. Обращение со всеми этими группами аналогично обращению с месхетинцами, разница только в том, что краевые власти не выпускали нормативные акты, которые бы выделяли курдов, езидов и хемшилов как объекты особой политики.

139. Политика в отношении месхетинцев обычно оправдывается тем, что эти люди были депортированы в 1944 г. из Грузии и что многие месхетинцы хотели бы вернуться в эту страну. Однако любое переселение в Грузию должно осуществляться только на добровольной основе, и месхетинцы не обязаны никуда уезжать. К тому же перспективы их «репатриации» в Грузию сомнительны из-за экономической разрухи и политической нестабильности в этой стране. Принятый в июле 2007 г. Закон Грузии о репатриации содержит трудноисполнимые условия подачи заявлений на репатриацию, устанавливает разрешительный порядок присвоения статуса репатрианта и дает власти неограниченную свободу усмотрения в вопросе о статусе, не определяет содержание самого статуса и ничего не говорит об обязательствах грузинского государства перед репатриантами.

Дискриминационные положения федерального законодательства

140. Два федеральных закона включают положения, имеющие признаки прямой расовой дискриминации, то есть они устанавливают различия по этническому признаку, целью или следствием которых является ограничение возможности пользоваться правами и свободами. Оба положения являются дискриминационными скорее в формальном, а не содержательном смысле, поскольку они, хотя и имеют дискриминационную направленность, не причиняют реального существенного вреда конкретным людям. Эти положения законов важны как показатель пренебрежительного или некомпетентного отношения законодателей к проблемам дискриминации.

141. Первая позиция касается «национально-культурных автономий» (НКА). НКА представляют собой создаваемые по этническому признаку на основании специального закона (Федеральный закон «О национально-культурной автономии» № 74-ФЗ от 17 июня 1996 г.) общественные объединения, целью которых является развитие языка, культуры и образования соответствующих этнических групп. Между тем «просто» общественные объединения также могут осуществлять такую же деятельность, связанную с языком, культурой и образованием; при этом права НКА по сравнению с «просто» общественными

объединениями ограничены, а процедуры учреждения затруднены. До ноября 2003 г. законодательство не содержало ограничений, от имени каких групп могут учреждаться НКА. Согласно поправкам, внесенным Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в статьи 1, 3, 5, 6, 7 и 20 федерального закона “О национально-культурной автономии”» № 136–ФЗ от 10 ноября 2003 г., «автономии» могут образовываться только от имени групп «находящихся в состоянии национального меньшинства на соответствующей территории», причем законодательство никак не определяет ни что такое «меньшинство», ни каковы признаки этой «ситуации». Таким образом, было введено ограничение на создание НКА, то есть в отношении реализации конституционного права на свободу объединения по этническому признаку при отсутствии конституционно значимых целей. Кроме того, принятая тогда же поправка к закону об НКА сделала невозможным учреждение многоэтнических НКА.

142. Второе положение присутствует в федеральном законе о соотечественниках за рубежом.

143. Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» 1999 г. вводит особый правовой статус «соотечественников за рубежом», который применяется и к российским гражданам, и к некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства. Закон гарантирует поддержку Российской Федерации «соотечественникам» в реализации некоторых прав, а также устанавливает некоторые привилегии в их взаимоотношениях с Российской Федерацией. Ст. 1 Закона вводит ограничение на предоставление статуса «соотечественника» по признаку этнической принадлежности. На этот статус не могут претендовать потомки российских граждан, граждан бывшего СССР, а также эмигрантов из Российской империи/СССР/Российской Федерации, относящиеся к «титულным нациям иностранных государств». Ст. 2 определяет «титულную нацию» как этническую категорию или «часть населения государства, национальность которой определяет официальное наименование данного государства». Статус «соотечественника за рубежом» не связан ни с гражданством, ни с процедурами натурализации; он имеет отношение к реализации основных прав и свобод. По смыслу Закона, «соотечественники» не могут квалифицироваться как расовые и этнические группы, нуждающиеся в защите, поэтому предпочтения по этническому признаку не являются оправданными.

Привилегии, предоставляемые участникам казачьего движения

144. С конца 1980-х гг. казачье движение боролось за возрождение особого военизированного сословия, которое существовало до 1917 г., и добивалось предоставления специальных и групповых прав для своих участников. Казачьи

организации преподносят себя в различных формах: как особую «этнокультурную общность» (при этом чаще всего также как составную часть русского народа), общественное движение, сословие с особым полуофициальным статусом. В 1990-е гг. правительство РФ предоставило казачьему движению и его участникам некоторые привилегии. Между тем членство в казачьих организациях не является свободным. Большинство казачьих организаций принимает к себе людей только православного вероисповедания и приверженцев определенной идеологии. Большинство казачьих организаций также отдает предпочтение людям русского или «славянского» происхождения; крупнейший и старейший союз казачьих объединений – Союз казаков России – прямо определяет в качестве одного из критериев принадлежности к казачеству русское этническое происхождение⁴¹.

145. Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» 1991 г. определил казаков как «культурную этническую общность» и приравнял их к этническим группам, репрессированным в советский период. Указом Президента РФ № 835 «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации» 1995 г. был утвержден полуофициальный статус казачьих организаций. Указами Президента №№ 563 и 882 1996 г. членам казачьих общин был предоставлен особый привилегированный доступ к правительственной службе, а также к другим видам государственной службы. Ряд указов Президента того же периода предусматривал выделение казачьим обществ сельскохозяйственных земель и признание за ними особого полуофициального статуса. В некоторых субъектах федерации казачьим организациям были предоставлены земельные участки на праве бесплатного (бессрочного) пользования. В частности, в Ставропольском крае целевой фонд для казачьих обществ составил 43703 га земель сельскохозяйственного назначения⁴². Ч. 5 Ст. 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» 2002 г. оговаривает возможность передачи государственных и муниципальных сельскохозяйственных земель казачьим обществам в аренду. На практике в казачьем землепользовании не произошло существенных перемен, а вопрос об условиях переоформления бессрочного пользования в аренду остается открытым. Казачьи организации, кроме того, получали и продолжают получать прямую и косвенную материальную поддержку органов государственной власти в ряде субъектов федерации; в трех регионах действуют программы поддержки казачества

146. Указы Президента 1996–1999 гг., устанавливающие особый доступ казаков к публичной службе, особый статус отобранных, так называемых реестровых, организаций и порядок присвоения казачьих чинов и званий, были обновлены и тем самым подтверждены в марте 2005 г. Был также принят Федеральный закон «О государственной службе российского казачества» № 154-ФЗ от 5 декабря 2005 г. Закон обошел молчанием вопрос об этничности казачества и о финансировании казачьих организаций. Была несколько упорядочена схема официального признания казачьих формирований – сначала они регистрируются в качестве некоммерческих организаций, а затем специальный государственный орган дополнительно ведет их учет в специальном реестре. Члены внесенных в реестр организаций, которые дали согласие на государственную службу, могут получить особый доступ к государственной службе на основании договоров, заключенных между казачьим обществом и органом государственной власти. Хотя закон

декларирует конституционный принцип равного доступа всех граждан РФ к государственной службе, по сути, для членов «реестровых» организаций устанавливается особый привилегированный порядок.

147. Закон подтвердил порядок, установленный в 1990-е гг. на основе Указов Президента. Казаки пользуются специальным доступом к разным видам службы (государственной, в том числе военизированной, и муниципальной). Казачьи общества, включенные в реестр, могут заключать с органами власти специальные договора о несении службы и предлагать свои кандидатуры на занятие определенных должностей. На практике в ряде субъектов федерации сохраняется установленная ранее система найма казаков на основе договоров с казачьими организациями в специальные муниципальные дружины, занимающиеся охраной общественного порядка, а также природоохранной службой. Полные и точные данные о числе казаков, попавших таким образом на государственную или муниципальную службу, отсутствуют. Поскольку казачьи общества позиционируют себя в качестве этнических организаций и признаются в таком качестве государством, можно говорить, что такая ситуация несет в себе признаки расовой дискриминации.

Ст. 2, п. 1 (b)

«Каждое государство-участник обязуется не поощрять, не защищать и не поддерживать расовую дискриминацию, осуществляемую какими бы то ни было лицами или организациями».

Взаимодействие властей с радикально-националистическими организациями

148. В ряде случаев местные власти оказывают поддержку расистским организациям, хотя, возможно, часто не вполне отдают себе в этом отчет. Это явствует хотя бы из беспрепятственного функционирования множества тренировочных лагерей и «военно-патриотических» клубов, в которых проходят боевую подготовку члены таких организаций. Такие места должны находиться под государственным контролем, но он оказывается крайне неэффективным. В особенности это относится к не столь редким случаям, когда ведется обучение пользованию огнестрельным оружием⁴²; в этих случаях следует признать, что какие-то офицеры прямо содействуют боевой подготовке расистов.

149. Имена таких офицеров в армии или в правоохранительных органах, как правило, неизвестны, но не всегда. Председатель Координационного совета профсоюза сотрудников милиции Приморского края Дмитрий Дмитриев является одним из лидеров

неонацистов Приморского края; до середины 2007 г., то есть до раскола группировки, был руководителем Дальневосточного отделения «Славянского Союза», выступил как организатор неонацистского «русского марша» во Владивостоке 4 ноября 2006 г.

150. Есть факты открытого сотрудничества властей с организациями не столь одиозными, как неонацисты, но также известными расистскими действиями. Например, Евразийский союз молодежи (ЕСМ) известен силовыми атаками против политических противников и против религиозных меньшинств, но с ЕСМ поддерживает отношения Администрация президента. Например, лидеры ЕСМ были приглашены на встречу с вице-премьером Дмитрием Медведевым и заместителем Главы Администрации Президента России Владиславом Сурковым 31 января 2006 г.⁴³.

151. Движение «Местные», действующее под патронатом властей Московской области, неоднократно позволяло себе завуалированные призывы к дискриминации этнических и религиозных меньшинств, их рейды на уличных рынках в поисках «нелегальных мигрантов» доходили до драк. И все же ФМС использовала «Местных» как помощников в ходе своих проверок на рынках, причем «Местные» держали при этом плакаты ксенофобского содержания. В ответ на критические замечания руководитель ФМС генерал Константин Ромодановский заявил, что ФМС и далее будет привлекать «Местных» к своей работе⁴⁴.

Официальная поддержка казачьего движения

152. В южных регионах РФ значительная часть инцидентов, включающих в себя насилие или угрозы против этнических меньшинств, на протяжении 1990-х и начала 2000-х гг. была связана с деятельностью организованных групп, называющих себя казаками. Несмотря на радикально-националистический настрой многих руководителей и рядовых членов казачьих формирований, власти придали казачьим организациям некоторые официальные функции и полномочия. В некоторых регионах (например, Краснодарском крае) казачьим дружинам предоставили право проводить операции совместно с правоохранительными органами.

153. После 2003 г. члены казачьих организаций также участвовали в нескольких крупных инцидентах, связанных с угрозами насилия против этнических меньшинств. Самый громкий из них – события в селе Яндыки Астраханской области в августе 2005 г., где казачьи активисты участвовали в подготовке античеченского погрома⁴⁵.

154. 4 августа 2005 г. Всевеликое войско Донское (основная официальная «реестровая» казачья организация Ростовской области) было объявлено «в походе» и направилось в село Ремонтное, где, по информации казаков, гражданами чеченской национальности была изнасилована дочь юртового атамана. К месту происшествия направилось около 400 казаков. Казаки требовали наказать виновного, и раздавались призывы выселить всех чеченцев, проживающих в районе. Команда «в походе» была отменена, так как по прибытии казаков в Ремонтное милиция сообщила, что насильник задержан. Казаки потребовали выселения семьи молодого человека, обвиненного в изнасиловании, и дом этой чеченской семьи был взят под охрану милиции. Заместитель губернатора области, сам казачий активист, поддержал позицию казаков. 7 августа 2005 г. стало известно о том, что казаки заявили о намерении патрулировать все районы Ростовской области, где число «лиц кавказской национальности» превышает 5 %.

155. 25 июня 2006 г. в Сальске Ростовской области произошла драка между группами русской и дагестанской молодежи, в ходе которой один из участников драки, уроженец Дагестана, застрелил другого – русского. Стрелявший был задержан милицией. Позже стало известно, что еще трое участников драки, этнических русских, были госпитализированы. Немедленно в городе появились листовки с призывом явиться на митинг, чтобы «защитить свои права», содержавшие антидагестанские лозунги. 29 июня 2006 г. в 19 часов на площади у администрации города на несанкционированный митинг собралось около 250 человек, среди которых было много казаков. В последующие дни в городе и области прошли другие акции протеста, поддержанные активистами Движения против нелегальной иммиграции, на которых раздавались призывы к дискриминации нерусских. Никто из организаторов этих акций не был привлечен к ответственности. 8 июля 2006 г. в Старочеркасске (Ростовская обл.) по поводу событий в Сальске прошел сход казаков Всевеликого войска Донского, на котором было принято обращение к главам исполнительной и законодательной Ростовской и Волгоградской областей, руководителю Федеральной миграционной службы по Ростовской области с требованием ограничения миграции на территории данных субъектов федерации.

156. 13 февраля 2007 г. в городе Новоалександровске Ставропольского края было совершено покушение на атамана Новоалександровско-Кубанского округа Терского казачьего войска 36-летнего Андрея Ханина. Незнакомый выстрелил в него трижды в упор из пистолета; 17 февраля 2007 г. А. Ханин от полученных ранений скончался. Местные казаки интерпретировали покушение как месть А. Ханину со стороны «кавказских этнокриминальных группировок». Отдельные казачьи лидеры, в частности, связали его с конфликтом, возникшим у атамана с директором Новоалександровского мясокомбината по фамилии Голуа (уроженца Грузии или имеющего грузинское происхождение). Через несколько часов после покушения неизвестные начали громить дом директора мясокомбината. 14 февраля в город стали съезжаться казаки со всего края, а также из Краснодара и Ростова. Одновременно в город были стянуты дополнительные подразделения милиции. Казаки ограничились митингом в поддержку атамана Ханина у

здания районной администрации на центральной площади Новоалександровска. В митинге приняли участие около 500 казаков, которые требовали отставки главы местной администрации. Однако 20 февраля 2007 г. лидеры Терского казачества распространили заявление, в котором говорится об отсутствии в деле убийства атамана Ханина «межэтнической подоплеки».

157. С 2005 г. казачьи организации все более активно взаимодействуют с Движением против нелегальной миграции и организованными неонацистскими группами. Так, с конца августа 2006 года «Национал-социалистическое общество» стало сотрудничать с Таманским отделом Кубанского казачьего войска. В Саратове местный казачий атаман Андрей Фетисов является одним из лидеров местного же отделения ДПНИ. Сотрудничество с казаками позволяет активистам ДПНИ и неонацистам присоединиться к разрешенному казакам патрулированию улиц⁴⁶.

158. Тем не менее, федеральные и региональные власти безоговорочно покровительствуют казачьему движению. В описанных выше инцидентах члены казачьих организаций не привлекались к ответственности.

159. В начале мая 2007 г. после очередного обострения отношений между Россией и Эстонией атаман Ставропольского округа Терского казачьего войска (входящего в официальный реестр) Михаил Серков отдал приказ «выявлять эстонцев на территории края и создавать максимально неблагоприятные условия для их пребывания в России и ведения ими бизнеса или иного рода занятий»⁴⁷. Районная и краевая прокуратуры трижды отказались возбуждать в связи с этим уголовное дело⁴⁸.

Ситуация с возвращением ингушских беженцев в Пригородный район Республики Северная Осетия – Алания

160. В данном случае можно говорить о значительном прогрессе в разрешении ранее острой проблемы. После вооруженных столкновений между ингушами и осетинами в Пригородном районе Северной Осетии, которые произошли в октябре-ноябре 1992 г., десятки тысяч ингушей нашли убежище в соседней Республике Ингушетия. Долгое время перемещенные лица не могли вернуться в места, где они жили раньше, из-за противодействия местных властей и населения. Правительства Республики Северная Осетия – Алания и Республики Ингушетия вели регулярные переговоры о нормализации и о возвращении лиц, бежавших из зоны конфликта. Процесс возвращения начался в середине 1990-х гг. и продолжается до настоящего времени, несмотря на многочисленные трудности. Всего в Пригородный район вернулась приблизительно 21 тыс. перемещенных лиц, отчасти не в места прежнего проживания, а в анклав на границе с Ингушетией. Кроме того, многие перемещенные лица согласились обустраиваться в других местах самостоятельно на полученные ими компенсации. В Республике Ингушетия остаются

около 9 тыс. перемещенных лиц, многие из которых отказываются расселяться на новых местах и желают вернуться к местам постоянного проживания⁴⁹.

161. Особенно существенный прогресс отмечался в 2005–2007 гг. Были приняты новые федеральные нормативные акты о преодолении последствий конфликта и создано специальное Межрегиональное управление ФМС. В основном были восстановлены инфраструктура и дороги в Пригородном районе. Гражданам, чье жилье было разрушено в результате вооруженных столкновений, предложены субсидии на восстановление или приобретение жилья, по размеру значительно превышающие выплаты пострадавшим в ходе военных действий в Чечне или в результате стихийных бедствий на территории РФ (от 700 тыс. до 2 млн. рублей), и начата их выплата.

162. Однако республиканские и местные власти были и нередко оказываются не в состоянии полностью обеспечить общественный порядок, предотвратить дискриминацию, сегрегацию и насилие на этнической почве в тех местах, где живут ингуши. Три села в Пригородном районе (Октябрьское, Ир и Южное) остаются официально закрытыми для возвращения ингушей. В Пригородном районе в 2005–2007 гг. неизвестными было похищено более 20 местных ингушей и жителей Чечни; следствие не дало никаких результатов. После террористического акта в г. Беслане (захвата школы) 1–3 сентября 2004 г., под сильным негласным давлением ингуши, обучающиеся в высших и средних учебных заведениях Северной Осетии, были вынуждены оставить учебу. Однако следует отдать должное руководству Северной Осетии, в целом сумевшему не допустить антиингушские публикации в местной прессе и предотвратить масштабные акты насилия. Имеются примеры отказов в медицинской помощи ингушам, обратившимся в медицинские учреждения Владикавказа.

Ст. 2, п. 1 (с)

«Каждое государство-участник должно принять эффективные меры для пересмотра политики правительства в национальном и местном масштабе, а также для исправления, отмены или аннулирования любых законов и постановлений, ведущих к возникновению или увековечению расовой дискриминации всюду, где она существует».

163. Во всех ситуациях, перечисленных выше в разделе, относящемся к п. 1(а) и 1(б) ст. 2 Конвенции, федеральные органы власти не предпринимают нужных шагов для пересмотра всех законов или нормативно-правовых актов, которые могут создавать или закреплять расовую дискриминацию. В частности, не обсуждаются и не пересматриваются правила паспортной системы, законодательство о правовом положении иностранных граждан, о

беженцах и вынужденных переселенцах и практика его применения, жилищное и трудовое законодательство и практика его применения.

Ст. 2, п. 1 (d)

«(d) Каждое государство-участник должно, используя все надлежащие средства, в том числе и законодательные меры, в зависимости от обстоятельств, запретить расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями, и положить ей конец».

164. Термин «дискриминация» не получил широкого распространения в российском законодательстве. Он не используется ни в ст. 19 Конституции РФ, посвященной принципу равенства прав и свобод гражданина, ни почти во всех других статьях, определяющих конституционные основы правового статуса личности. Термин упоминается только в ч. 3 ст. 37 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право на вознаграждение за труд «без какой бы то ни было дискриминации». Понятие «дискриминация» используется также в отдельных федеральных законах, но без определений и разъяснений. К числу таких законов относятся, например, Трудовой кодекс РФ 2001 г., Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан 1993 г., Уголовный кодекс РФ 1996 г. (в редакции федерального закона от 08.12.2003 № 162-ФЗ, ст. 136), Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. и др. К сожалению, в 2004 г. Законом № 122 «о монетизации льгот» из Закона РФ «Об образовании» была изъята единственная формулировка, содержащая понятие «дискриминация», – был удален в числе прочего п. 22 ст. 50 закона, провозглашавший, что государство осуществляет целевые программы по защите детей от всех форм дискриминации.

165. В Российской Федерации отсутствуют как однозначный и общий запрет всех форм дискриминации, так и специальное антидискриминационное законодательство. В РФ нет законодательных актов, содержащих какое-либо определение прямой и косвенной дискриминации. В законодательстве РФ и даже в научной литературе не разработаны определения понятий «равенство прав и свобод», «равный доступ», «равные возможности», «ограничение прав», «умаление прав», «законное или незаконное проведение различий». Российское законодательство не содержит также смежных понятий «принуждения к дискриминации», «подстрекательства к дискриминации», «сегрегации» и некоторых других.

166. Исключение составляет ст. 136 Уголовного кодекса РФ, в которой впервые была предпринята попытка дать дефиницию слова «дискриминация». В соответствии с ч. 1 новой редакции указанной статьи (Федеральный закон от 08.12.2003 № 162-ФЗ), «дискриминация» означает «нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам».

167. Эту попытку нельзя признать удачной. Термин «дискриминация» раскрывается не через конкретные ее формы (любое «различие», «исключение», «ограничение» или «предпочтение»), а путем отождествления с понятием нарушения прав, свобод и законных интересов. При этом законодатель не поясняет, что в данном контексте понимается под термином «нарушение». По смыслу международно-правовых актов «нарушение прав и свобод человека» может быть целью или следствием, но не формой дискриминации⁵⁰.

168. Трудовой кодекс 2001 г. (вступил в силу 1 февраля 2002 г.) запрещает любую форму дискриминации при приеме на работу и на любой стадии трудовых отношений и обеспечивает превентивные и защитные механизмы. Однако Кодекс также не содержит определения дискриминации. Используемая в Кодексе формулировка относительно запрета дискриминации представляется не оптимальной и более узкой по смыслу, чем требование ст. 5 (е) Конвенции. Ст. 3 Кодекса не допускает ограничения «в трудовых правах и свободах» или «установления преимуществ»; таким образом, проведение различий, которое не является «ограничением прав» (например, получение определенной работы у определенного работодателя не является правом лица), едва ли может быть признано дискриминацией. Эта же статья оговаривает, что дискриминацией не является установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите.

169. Согласно Трудовому кодексу, тот, кто считает, что он подвергся дискриминации в сфере труда, имеет право обратиться по этому поводу в суд. До октября 2006 г. с жалобой на дискриминацию можно было также обратиться в трудовую инспекцию, но эта возможность была аннулирована Федеральным законом № 90-ФЗ от 30 июня 2006 г. Инспекции труда (трудовая инспекция существовала с 1994 г. как федеральная служба, с 2004 г. – в качестве территориальных органов Федеральной службы по труду и занятости) имеют право осуществлять надзор за политикой найма и обращением на рабочих местах; трудовые инспекторы имеют право вынести работодателям обязательные предписания, подавать жалобы в органы прокуратуры или обращаться в суд. Однако эти средства не

использовались в отношении дискриминации, и поэтому нельзя судить об их эффективности и о практических последствиях отмены права на обращение в трудовую инспекцию по вопросам дискриминации.

170. Федеральный Закон «О рекламе» 2006 г. не допускает использование в рекламе непристойных и оскорбительных образов, сравнений и выражений, в том числе в отношении пола, расы и национальности. Аналогичный запрет содержался в Федеральном законе о рекламе 1995 г. Явным пробелом законодательства является отсутствие запрета на объявления дискриминационной направленности, не относимые к коммерческой рекламе, например, касающиеся сдачи в наем жилья. Между тем объявления, содержащие открыто дискриминационные требования, в том числе дискриминирующие претендентов на работу или жилье по этническому признаку, распространены очень широко.

171. В целом в области обеспечения правового равенства и противодействия дискриминации не прослеживается какой-либо определенной позиции законодателей и правоприменительных органов. Разработка и принятие антидискриминационного законодательства не стояли в плане законотворческой работы Государственной Думы РФ 4-го созыва (2004–2007) и более ранних созывов.

172. В России большинство правовых норм, относящихся к равенству и дискриминации, являются материальными нормами, и в законодательстве явно не хватает достаточных процедурных гарантий против дискриминации. Существуют некоторые судебные, уголовные и административные средства защиты для предотвращения и прекращения дискриминационной практики, но они неэффективны и применимы скорее в теории, чем на практике (подробнее также см. раздел, относящийся к ст. 6 Конвенции).

173. С июля 2006 г. действия, описываемые аналогично дискриминации, как она определяется в ст. 136 УК, включены в определение «экстремистской деятельности», борьба с которой регулируется Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности». Экстремизмом является, помимо многого иного, «нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии» (в редакции, вступившей в силу 12 августа 2007 г.). Закон «О противодействии экстремистской деятельности» в целом направлен на активность совершенно другого рода (см. об этом ниже, применительно к ст. 4 Конвенции), и пункт о дискриминации явно не вписывается в определение экстремистской деятельности. За год с небольшим с момента включения этого пункта (летом 2006 г.) он ни разу не был применен на практике.

174. Оспаривание дискриминации гражданско-правовыми средствами в суде практически не встречается, хотя теоретически такая возможность допускается конституционными нормами о равенстве, Трудовым кодексом и иным законодательством (подробнее см. раздел, относящийся к ст. 6 Конвенции). Чаще всего люди защищают в суде свои конкретные нарушенные права, а дискриминационное обращение не становится предметом рассмотрения.

175. Ст. 136 Уголовного кодекса «Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина» (в редакции декабря 2003 г.), предусматривает уголовную ответственность за «дискриминацию, то есть нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам». Ч. 1 этой статьи предусматривает наказание в пределах от штрафа в размере до 200 тыс. рублей до 2 лет лишения свободы. Ч. 2 предусматривает за совершение такого же преступления с использованием служебного положения наказание в пределах от штрафа в 100 тыс. рублей до 5 лет лишения свободы. Ч. 1 ст. 136 с 2003 г. является статьей частного-публичного обвинения (то есть возбуждается прокуратурой по заявлению потерпевшего), а ч. 2 – публичного обвинения.

176. Ст. 136 используется в единичных случаях; полные официальные статистические данные о ее применении отсутствуют. Известно лишь, что в 2005 и 2006 гг. по этой статье не было возбуждено ни одного дела. Возможность ее применения части 1 ст. 136 в отношении неопределенно широкого круга деяний вне зависимости от степени их общественной опасности сдерживает использование этой нормы. Вместе с тем диспозиция ст. 136 потенциально препятствует противодействию дискриминации гражданско-правовыми средствами, поскольку судьи получают основание отказывать заявителям со ссылкой на неподведомственность дел о дискриминации в процессе гражданского судопроизводства, так как любая дискриминация образует состав уголовного преступления. Аналогичные трудности могут возникать и при попытках использования административных механизмов.

177. В стране отсутствуют эффективные административные механизмы противодействия дискриминации, хотя теоретически прокуратура и органы исполнительной власти, осуществляющие контроль и надзор в области защиты потребителей, жилищных, трудовых отношений, рекламы, могут принять меры против дискриминационного обращения. Однако примеры принятия таких мер единичны. Федеральная антимонопольная служба по крайней мере в трех случаях реагировала на жалобы о дискриминационной по характеру рекламе и налагала запрет на такого рода объявления.

По крайней мере в одном случае подразделение Правительства г. Москвы, отвечающее за контроль над потребительским рынком города, позитивно откликнулось на жалобу о дискриминации клиентов в одной из сети баров и обязало владельцев прекратить такую практику.

178. Ни один законодательный акт в Российской Федерации не предусматривает в прямой форме какой-либо специальной дисциплинарной ответственности государственных служащих за дискриминационное поведение или расистские высказывания. Согласно ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г., «гражданский служащий обязан: ... не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам (п. 4); ... проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации (п. 10); учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий (п. 11); способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию (п. 12)...»

179. В теории это положение может быть использовано в случае дискриминационного поведения или расистских высказываний государственных служащих. Однако нет признаков того, что эта возможность когда-либо использовалась в РФ. Такую же ситуацию можно наблюдать и в силовых структурах (вооруженные силы, служба безопасности, органы внутренних дел), и в муниципальных органах.

180. В Российской Федерации прокуратура представляет собой отдельную независимую структуру государственных органов. В обязанности прокуратуры в числе прочего входит следующее: а) общий контроль за соблюдением Конституции и федерального законодательства государственными и негосударственными органами; б) общий контроль за состоянием прав и свобод граждан; в) расследование и поддержание обвинения в суде. С начала сентября 2007 г. предварительное следствие по уголовным делам, подведомственным прокуратуре, передано автономному Следственному комитету при Генеральной прокуратуре, его специализированным и региональным структурам. Ранее информации о вмешательстве органов прокуратуры в случае этнической или расовой дискриминации, если таковая не была связана с насилием или разжиганием вражды, не было. Прокуратура, как и другие правоохранительные органы, проявляет активность в сфере борьбы с «экстремизмом». Пока невозможно оценить, как реорганизация системы прокуратуры 2007 г. скажется в целом на ее деятельности в отношении дискриминации.

181. В Российской Федерации ни на федеральном, ни на региональном уровне не существует каких-либо специальных органов, отвечающих за предупреждение и ликвидацию дискриминации. Теоретически, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации имеет право разбираться с любой жалобой на нарушения прав человека в случаях, когда все прочие имеющиеся средства правовой защиты исчерпаны, или в случае массовых и систематических нарушений. Такие же полномочия имеют региональные уполномоченные по правам человека. До настоящего времени аппарат Уполномоченного по правам человека не проявил существенного интереса к этой области. Хуже того, аппарат Уполномоченного по правам человека в РФ и региональные уполномоченные (кроме уполномоченного по правам человека в Архангельской области) крайне пассивно отнеслись к массовым выселениям цыган и ликвидации цыганских поселков в 2005–2006 гг.

182. В России не существует каких-либо специальных антидискриминационных программ или программ в области предоставления равных возможностей. Декларации официальных должностных лиц о необходимости обеспечения равных прав независимо от этничности практически прекратились; делаются лишь заявления о борьбе с «экстремизмом» и с расовым насилием.

Ст. 2, п. 1 (е)

«(е) Каждое государство-участник обязуется поощрять, в надлежащих случаях, объединяющие многорасовые организации и движения, равно как и другие мероприятия, направленные на уничтожение расовых барьеров, и не поддерживать те из них, которые способствуют углублению расового разделения».

183. Общественные объединения меньшинств, организованные по этническому признаку, как правило, сотрудничают между собой и с неэтническими НПО. В принципе, государство поощряет взаимодействие неправительственных организаций, выступающих от имени разных этнических групп. Заметное направление в работе федеральных и региональных властей – поощрение всевозможных коалиций, представляющих разные этнические группы⁴¹. На федеральном уровне долгое время поощрялась и рекламировалась многоэтническая общественная организация «Ассамблея народов России». В субъектах федерации власти также прямо организуют или поощряют региональные «ассамблеи народов» (в Татарстане, Саха-Якутии, Приморском крае, Курганской и Читинской областях и др.). Иногда используются другие обозначения; такого же рода поощрением межэтнического сотрудничества нередко занимаются и муниципальные власти. Основные формы активности таких коалиций – проведение совместно с властями конференций и семинаров на темы «межнациональных отношений», проведение фольклорных

фестивалей и выставок, а также принятие заявлений по различным вопросам текущей политики.

184. Тем не менее, проблемы социальных барьеров между этническими группами существуют, и они в минимальной степени связаны с деятельностью НПО. Социальные барьеры создаются и множатся в значительной степени благодаря общей репрессивной направленности государственной машины и ее неготовности вести политику интеграции разных этнических групп, в частности иммигрантов. Пропаганда «дружбы народов» сочетается с мощными факторами, имеющими противоположное действие, а именно многие компоненты внутренней политики активно поощряют этническую и религиозную ксенофобию и нетерпимость. Эти механизмы хорошо заметны и активно обсуждаются НПО, СМИ и академическими экспертами, тем не менее, власть их игнорирует.

185. Следует прежде всего назвать паспортную систему и репрессивные механизмы, введенные Федеральным законом 2002 г. об иностранцах. Те группы, которые подпадают под ограничения и подвергаются социальному исключению (все граждане бывшего СССР, не сумевшие приобрести или документально подтвердить гражданство РФ, беженцы, выходцы из Чечни, цыгане, турки-месхетинцы в Краснодарском крае), поражаются в правах и оказываются в центре внимания правоохранительных органов. В результате в общественном сознании закрепляется образ этих групп как враждебных для большинства населения или криминогенного элемента, в лучшем случае – потенциального источника неприятностей для тех, кто будет иметь с ними дело. Это закрепляет отчуждение, социальное исключение и усиливает ксенофобию.

186. Организованная политическая деятельность на этнической (равно как и на религиозной и профессиональной) основе фактически не разрешена в России. Федеральный закон «О политических партиях» 2001 г. устанавливает, что из всех общественных объединений только политические партии могут принимать участие в референдумах и выборах и что могут существовать только федеральные политические партии. Политические партии не могут создаваться на основе профессиональной, расовой, этнической и религиозной принадлежности (ст. 9 ч. 3). Под такими основаниями понимаются любые указания в уставе или программе организации на защиту или выражение соответствующих профессиональных, этнических и тому подобных интересов.

187. Существует также проблема языка вражды в публичной сфере. Правительство занимается этим вопросом и толкует его в рамках «противодействия экстремистской деятельности» (подробнее см. раздел, относящийся к ст. 4 Конвенции).

Ст. 2, п. 2

«Государства-участники должны принимать, когда обстоятельства этого требуют, особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях, с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп или лиц, к ним принадлежащих, с тем чтобы гарантировать им полное и равное использование прав человека и основных свобод. Такие меры ни в коем случае не должны в результате привести к сохранению неравных или особых прав для различных расовых групп по достижении тех целей, ради которых они были введены».

188. Ст. 69 Конституции РФ гарантирует права коренных малочисленных народов. Ст. 71, п. «в» относит «регулирование и защиту прав национальных меньшинств» к компетенции федерации. Ст. 72, п. «б» возлагает совместно на федерацию и ее субъекты обязанности по «защите прав национальных меньшинств», а п. «м» – по «защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей». На основании ст. 69 был принят Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» 1999 г. Этот закон предусматривает некоторые привилегии в трудоустройстве, землевладении, пользовании природными ресурсами, налогообложении, участия в органах местного самоуправления для лиц, которые относятся к коренным малочисленным народам и ведут традиционное хозяйство, а также право регионов предпринимать дополнительные защитные меры по отношению к таким лицам. Законодательство некоторых российских регионов признает особые права коренных народов на пользование и распоряжение землей и природными ресурсами.

189. Однако Федеральный закон № 122 от 22 августа 2004 г., известный как «закон о монетизации льгот», отменил положение ст. 4 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов», согласно которому органы государственной власти и органы местного самоуправления обеспечивали права малочисленных народов «на самобытное социально-экономическое и культурное развитие, защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни и хозяйствования», то есть были отменены обязательства публичной власти по отношению к коренным народам. Тем же законом были отменены положения, гарантировавшие коренным народам льготы по социальному обеспечению и медицинской помощи, а также квотирование представительства коренных народов в региональных и местных представительных органах. Нормативные акты Правительства РФ противоречат нормам Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» 1999 г., особенно, в области землепользования, использования объектов животного мира для охоты и рыболовства и практически сводят к

нулю предусмотренные законом привилегии в трудоустройстве, землепользовании, пользовании природными ресурсами, налогообложении.

190. Также в 2000 и 2001 г. были приняты два других базовых федеральных закона о коренных малочисленных народах – соответственно «Об основных принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» и «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока». Они остаются декларативными и в значительной степени не исполняются, в особенности закон о территориях традиционного природопользования. Основная причина, помимо прямого противодействия исполнительной власти на всех уровнях, заключается в том, что традиционная жизнедеятельность коренных народов, согласно этим законам, должна была основываться на институте безвозмездного бессрочного пользования землей, но этот институт был отменен принятым несколько позднее и имеющим большую юридическую силу Земельным кодексом РФ 2001 г. В официальном докладе Российской Федерации о соблюдении Конвенции нет никакой информации о мерах по выполнению п.20 рекомендаций Комитета по ликвидации расовой дискриминации от 2003 года (CERD/C/62/CO/7), в котором Комитет высказал обеспокоенность трудным положением коренных народов и запросил дополнительную информацию о влиянии Земельного кодекса 2001 года на имущественные права коренных народов.

191. Новый Лесной Кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ ставит под угрозу само существование коренных народов. Он содержит только общую декларативную норму о защите среды обитания коренных народов, при этом отменяет принцип бесплатного пользования лесами и создает условия для неограниченной приватизации лесов и их практически неограниченного хозяйственного использования.

192. Программа «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года» предусматривает в основном развитие социальной и образовательной инфраструктуры в местах проживания народов Севера. Постановлением Правительства РФ от 25 июля 2007 года № 478 срок действия данной Федеральной целевой программы был сокращен до 2008 года. Необходимость данных изменений вызвана тем, что по оценке Министерства экономического развития Российской Федерации, представленной на заседании Правительства РФ в апреле 2007 года, эта программа отнесена к категории малоэффективных. Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации также оценивает эффективность программы как весьма низкую, поскольку программа реализуется по принципу «латания дыр». 21 ноября 2007 года распоряжением Правительства РФ № 1661-р была утверждена Концепция Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов

Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации до 2015 года». Министерство регионального развития РФ имело соответствующее поручение разработать проект данной Программы и представить в Правительство РФ, однако это поручение не было исполнено. Напротив, Минэкономразвития России было предлагает отказаться от ФЦП в пользу прямых субсидий регионов из федерального бюджета. В настоящее время разрабатывается проект методики расчета и распределения федеральных субсидий. По мнению экспертов, введение бюджетного финансирования в виде субсидий регионов на основе индикаторов жизни не способно заменить целевые программы развития коренных народов. Сохраняется опасность, что данные средства не будут доходить до коренных народов.

193. В стране была также пересмотрена политика в отношении жертв политических репрессий прошлых периодов, в том числе лиц, пострадавших от депортаций по этническому признаку. Федеральным законом № 122 от 22 августа 2004 г. о «монетизации льгот» были внесены, наряду с другими многочисленными поправками в различные российские законы, изменения и в Закон РСФСР «О реабилитации жертв политических репрессий» 1991 г.; в соответствии с этими поправками, с государства снимается ответственность за возмещение причиненного репрессиями морального вреда, а выплата компенсаций (переименованных «в меры социальной поддержки») передана региональным властям вместе со свободой усмотрения относительно формы и объема этих мер.

194. Федеральные органы власти не предприняли никаких мер для того, чтобы восстановить нарушенные права и улучшить положение тех категорий населения, которые стали жертвами расовой дискриминации и массовых злоупотреблений властью. Сюда входят граждане бывшего СССР, которые не были признаны гражданами Российской Федерации вопреки закону, внутренние перемещенные лица и беженцы с территорий за пределами бывшего СССР, которым было отказано в соответствующем статусе и защите.

195. В частности, по сведениям УВКБ ООН, на территории РФ уже долгие годы находится не менее 100 тыс. афганцев, которым не было предоставлено убежище. Они живут в России нелегально, и со стороны власти постоянно делаются попытки добиться их выдворения. Среди них – граждане Афганистана, которые в середине 1980-х гг. были вывезены как сироты в детские дома и интернаты бывшего СССР. Несмотря на то что эти лица прожили в России более 15 лет, утратили всякую связь с Афганистаном, в предоставлении им гражданства отказывают на том основании, что они в течение всего времени не имели регистрации по месту жительства или постоянной прописки. По мнению ФМС России, у большинства из афганцев оснований для получения убежища нет, так как отсутствуют предпосылки для преследований со стороны нынешних афганских властей. Хотя такие утверждения не соответствуют действительности, тем немногим

афганцам, которые получили временное убежище в России, в 2006 г. перестали продлевать срок этого убежища. Суды отклоняют жалобы на ФМС⁵².

196. В столичном регионе остаются около 5 тыс. бывших советских граждан, бежавших из Азербайджана в 1989–1991 гг. За прошедшие 15 лет ни федеральные, ни московские власти так и не решили проблему обеспечения их жильем и их окончательной легализации. Гостиницы, где они раньше были размещены, перешли в частные руки, и многие беженцы оказались на улице⁵³.

Ст. 3

«Государства-участники особо осуждают расовую сегрегацию и апартеид и обязуются предупредить, запрещать и искоренять всякую практику такого характера на территориях, находящихся под их юрисдикцией».

197. В российском законодательстве не содержится ни самого понятия сегрегации, ни положений, которые оговаривали бы ее запрет.

198. В разных регионах страны отмечены случаи принудительного отделения цыган в школах, государственных и муниципальных больницах (в том числе детских), роддомах, частных и муниципальных общественных банях. Особую проблему представляет собой сегрегация цыганских поселков – местные власти, как правило, игнорируют существующие там проблемы с водо- и электроснабжением, канализацией и дорогами.

199. В ряде случаев детей – представителей меньшинств и мигрантов – собирают в отдельные классы без учета их реального уровня знаний и способностей, а только по признаку «нерусский», «приезжий» (не известны случаи, чтобы в такие классы записывали детей русских мигрантов). В таких своеобразных «резервациях» дети учатся в худших условиях и получают подготовку более низкого уровня.

200. В течение многих лет до 2006 г. детей разделяли на «турецкие» и «обычные» классы в средней школе № 11 поселка Нижне-Баканский Крымского района Краснодарского края. При этом ученики «турецких» классов получали образование более низкого качества. Выделение специальных классов производилось только по этническому признаку, без учета уровня знаний русского языка детьми месхетинцев, без согласия детей и их

родителей. Аналогичная практика отмечалась в школах поселка Холмский соседнего Абинского района. Эта практика прекратилась только с отъездом большинства турок в США. Чаще сегрегация носит завуалированный характер – учителя просто не занимаются учениками из групп меньшинств (турок и других) и автоматически переводят их из класса в класс, не давая никаких знаний.

201. Похожая практика имеет место в некоторых школах, где среди учеников много цыган. В средней школе поселка Нижние Осельки (Ленинградская область) цыганских учеников – около 100 человек, а русских – менее 70. Но цыганам выделено всего пять учителей, тогда как русскими детьми занимается 21 учитель. Большинство цыган ходит в начальную школу и не учится дальше; лишь в 2004 г. для них был создан один (пятый) класс средней школы. Классы для цыган выделены из общей школы и размещены в неблагоустроенном и неотапливаемом бараке. Всех цыган, перешедших из начальной в среднюю школу, выделяют в отдельный класс, как бы мало их ни было. Когда в школе проходят праздники, то дети из «русской школы» празднуют его в своем – главном – здании, а дети из всех цыганских классов (и начальной, и средней школы) – в своем бараке.

202. Аналогичные ситуации были зафиксированы также в Республике Татарстан, Новосибирской, Пермской и Свердловской областях. Несколько школ в Пригородном районе Северной Осетии также разделены по этническому признаку между осетинами и ингушами.

203. В принципе, в отношении некоторых ситуаций можно также применить термины «преступление апартеида», «сходной с ним политики и практики расовой сегрегации и дискриминации» и «систематического угнетения», введенные в ст. 2 Международной Конвенции «О пресечении преступления апартеида и наказания за него» от 30 ноября 1973 г. Они охватывают такие понятия как «лишение права на свободу личности», «причинение телесных повреждений или умственного расстройства, посягательство на свободу или достоинство, применение пыток, или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство обращения и наказания», «произвольный арест и незаконное содержание в тюрьмах членов расовой группы или групп» (ст. 2, п. «а»), «меры, рассчитанные на то, чтобы воспрепятствовать участию расовой группы или групп в политической, социальной, экономической и культурной жизни страны..., в частности, путем лишения ... основных прав человека и свобод, включая право на труд..., право на образование, право покинуть свою страну и возвращаться в нее, право на гражданство, право на свободу передвижения и выбора места жительства» (ст. 2, п. «с»).

204. Преследования чеченцев по всей Российской Федерации, антигрузинская кампания 2006 г., дискриминация в отношении турок-месхетинцев в Краснодарском крае подпадают под эти определения. Действия против этих групп включают произвольные задержания и аресты, отказы в регистрации по месту жительства или пребывания, угрозы с целью вынудить людей покинуть их место жительства, фабрикацию уголовных дел, увольнения и отказы в приеме на работу, отказ в допуске в школы, средние специальные и высшие учебные заведения, отказы в оформлении паспортов и других личных документов, непризнание российского гражданства месхетинских турок.

Ст. 4

«Государства-участники осуждают всякую пропаганду и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения, или пытающиеся оправдать или поощрять расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме, и обязуются принять немедленные и позитивные меры, направленные на искоренение всякого подстрекательства к такой дискриминации или актов дискриминации, и с этой целью они в соответствии с принципами, содержащимися во Всеобщей декларации прав человека, и правами, ясно изложенными в статье 5 настоящей Конвенции, среди прочего ...»

205. Вопросы, затрагиваемые ст. 4 Конвенции, составляет одну из самых важных проблем для Российской Федерации. И эти проблемы все более обостряются в нынешнем десятилетии.

206. Начиная с 2003 г. в СМИ (особенно в федеральных газетах) постоянно и в значительном количестве присутствуют материалы, направленные на дискредитацию отдельных этнических и религиозных групп – в первую очередь, уроженцев Кавказа, Центральной Азии и мусульман. Часть этих публикаций носит откровенно расистский характер, и доля таких публикаций возрастает. В последние несколько лет в СМИ также отмечены нападки на коренные народы Севера, что вызвано борьбой НПО этих народов за права на земли традиционного расселения и компенсации за промышленное освоение этих земель⁵⁴. Открытые этнические фобии частично замещаются антимигрантской риторикой, но сам термин «мигрант» в подавляющем большинстве случаев несет ярко выраженную этническую нагрузку и отнюдь не тождествен термину «иммигрант»⁵⁵. Правительственные чиновники, представители правоохранительных органов и парламентарии все чаще позволяют себе расистские высказывания.

207. Расистски и неонацистски мотивированные нападения стали систематическими, причем их количество, по доступным нам данным, растет в последние годы не менее чем на 20 % в год. Массовые этнически мотивированные беспорядки происходят в последние годы по 2 раза в год. Ультранационалистические организации создают и широко распространяют расистскую, антисемитскую и антимусульманскую печатную продукцию, аудио- и видеоматериалы, в том числе все более активно – в интернете.

208. Преследования за такого рода преступную деятельность и профилактика такого рода преступлений ведется в последние три года более активно, но масштаб этого противодействия все равно далеко отстает от масштаба преступлений расистов. Кроме того, как уже отмечено выше, в ряде случаев государство прямо или косвенно покровительствует расистским организациям.

209. Российское законодательство еще с советского времени в какой-то степени соответствовало принципам, заложенным в ст. 4 Конвенции. Это законодательство совершенствовалось, но начиная с 2002 г., с принятия закона «О противодействии экстремистской деятельности», оно постепенно изменяло фокус, на котором должно быть сосредоточено противодействие со стороны государства.

210. До 2002 г. основой противодействия проявлениям расизма и дискриминации было конституционное положение, запрещающее «разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни». На его основе с некоторым уточнением терминологии основывалось уголовное право, которое рассматривало мотив национальной (то есть этнической), расовой или религиозной ненависти и вражды какотягчающее обстоятельство при любом преступлении (п. «е» ч. 1 ст. 63 Уголовного кодекса РФ 1996 г.). Как преступление рассматривалось также публичное возбуждение такой ненависти и вражды.

211. Реформы законодательства в 2002–2007 гг. создали принципиально новую конструкцию. Объект противодействия описывается в рамочном законе «О противодействии экстремистской деятельности», и в соответствии с ним приведены другие законы, включая Уголовный кодекс. Этот объект противодействия – экстремистская деятельность (или экстремизм) – не имеет определения в виде набора признаков, а описывается простым списком деяний (так что этот список всегда может быть изменен как угодно, и с 2002 г. он уже был дважды существенно изменен). Список весьма разнороден, в том числе – по степени общественной опасности деяний: от

терроризма до создания помех работе государственных органов путем насилия, причем не оговаривается степень опасности этого насилия.

212. Антирасистскими в этом определении являются в той или иной степени следующие пункты:

- «возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте «е» части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации;
- пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;
- публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;
- организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;
- финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной, и иных видов связи или оказания информационных услуг».

213. Экстремизм не обязательно является уголовным преступлением, поэтому санкции на организации или СМИ могут быть наложены и в тех случаях, когда состава уголовного преступления нет. Например, можно закрыть газету за «возбуждение расовой розни», даже если никто не обвинен по ст. 282 УК, включающей этот состав.

214. Впрочем, такое понятие, как «возбуждение розни», представляется очень неудачным, так как «рознь» того или иного рода существует в обществе всегда, что позволяет применять эту норму произвольно. Есть в определении и другие неудачные формулировки. Например, утверждение религиозного превосходства, естественное для весьма многих религиозных людей и не представляющее общественной опасности, не должно быть запрещаемо законом. В целом, неопределенность формулировок ведет к понижению эффективности правоприменения и способствует произвольному и неправомерному применению.

215. За пять лет существования антиэкстремистского законодательства не все его нормы реально вошли в правоприменительную практику. Например, не было случаев преследования за финансирование расистской деятельности.

216. Зато было уже немало случаев применения этого законодательства к людям, организациям и СМИ, выступающим против местных или федеральных властей, за действия, которые не могут считаться противоправными. Эти случаи злоупотребления антиэкстремистским законодательством умножаются⁴⁶ и, помимо других негативных последствий, дискредитируют борьбу с расизмом в глазах общества.

217. С августа 2007 г. к экстремистским действиям отнесены все преступления, совершенные «по мотивам, указанным в пункте «е» части первой статьи 63 УК». Но при этом сам список мотивов был радикально расширен: теперь «экстремистским» является мотив не только этнической, религиозной и расовой ненависти и вражды, но также политической и идеологической, а также ненависти и вражды по отношению к социальной группе.

218. Это изменение в УК окончательно смешивает расистские преступления с иными преступлениями по идеологическим мотивам, к числу которых могут относиться как иные виды преступлений ненависти (например, против геев или бездомных), так и любые, даже мелкие, преступления, совершенные (реально или предполагаемо) политическими и общественными активистами любого рода (поскольку идеологическая вражда присуща почти всякому политическому и социальному протесту). Понятие социальной группы законом не определяется, и опыт применения ст. 282 УК (в которой это понятие присутствует с конца 2003 г.), показывает, что это стало источником серьезных злоупотреблений. Впрочем, новые нормы УК на момент написания доклада только начинают применяться, так что о практике их реализации судить преждевременно.

Ст. 4 (а)

«Объявляет караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательства к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование».

219. Ст. 29 Конституции, устанавливающая свободу слова, вводит следующее ограничение: «Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства».

220. Совершение любого преступления по «экстремистским мотивам», том числе по мотивам политической, идеологической, социальной, этнической, расовой или религиозной ненависти или вражды, является отягчающим обстоятельством (ст. 63, ч. 1, п. «е» УК РФ).

221. Кроме того, те же мотивы образуют квалифицированный состав преступления в 11 (с августа 2007 г.) статьях УК: 105 («Убийство»), 111 («Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью»), 112 («Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью»), 115 («Умышленное причинение легкого вреда здоровью»), 116 («Побои»), 117 («Истязание»), 119 («Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью»), 150 («Вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления»), 213 («Хулиганство»), 214 («Вандализм»), 244 («Надругательство над телами умерших и местами их захоронения»).

222. Особо следует отметить ст. 213, так как в формулировке, принятой с августа 2007 г., она предполагает очень суровые наказания за незначительные правонарушения – «грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, совершенное по мотивам» той или иной ненависти или вражды, – до 5 лет лишения свободы, а в случае группового действия – до 7 лет. Эта норма позволяет очень легко привлекать к ответственности участников публичных расистских акций, так как они, можно предположить, по своей сути выражают «явное неуважение к обществу», но эта норма может быть также легко использована и против любых форм политических и гражданских протестов. Впрочем, до сих пор обновленная ст. 213 УК таким образом не применялась.

223. Публичные призывы к экстремистской деятельности, в том числе к расистским преступлениям и правонарушениям, являются преступлением по ст. 280 УК. Наказание – от значительных штрафов до лишения свободы на 3 года, а в случае использования СМИ – лишение свободы до 5 лет.

224. Публичная пропаганда ненависти предусмотрена ст. 282 УК: «Действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично или с использованием средств массовой информации».

225. Ч. 1 устанавливает наказание в диапазоне от значительного штрафа до лишения свободы на срок до 2 лет. Согласно ч. 2, для тех же действий, совершенных с применением насилия или с угрозой его применения, с использованием служебного положения, или организованной группой, верхний предел наказания – лишение свободы на 5 лет.

226. П. «а» ч. 2 этой статьи, упоминающий насилие, часто служит причиной неправильного правоприменения, так как по этому пункту обвинения предъявляются не за собственно публичные действия, которые могли в ком-то возбудить ненависть и вражду, а за само насилие по мотиву ненависти и вражды, например расовой. Такое применение обвинением ст. 282 неправомерно, и в ряде случаев это приводит к тому, что суд в своем решении вовсе не учитывает мотив ненависти.

227. Ст. 282 является статьей публичного, а не частного обвинения, то есть уголовное преследование может быть осуществляться только государственным правоохранительным органом.

228. Рост расистского насилия, по самым скромным оценкам, сделанным Центром «СОВА», составляет не менее 20 % ежегодно: в 2004 г. – 50 погибших, 218 избитых и раненых, в 2005 – 47 погибших, 418 пострадавших, в 2006 г. – 62 погибших, 502 пострадавших, в 2007 г. – 72 погибших, 575 пострадавших³⁷. Скорее всего, количество пострадавших в несколько раз больше. Подобного рода инциденты фиксируются ежегодно в нескольких десятках регионов России. При этом при нападениях используются не только предметы, заменяющие оружие (бейсбольные биты, осколки бутылок), но все чаще – ножи, огнестрельное оружие и взрывчатка³⁸.

229. В 2006–2007 гг. расистские нападения все чаще совершаются демонстративно – днем, в людных местах. Наиболее серьезным преступлением стал взрыв на уличном рынке в Москве в августе 2006 г., в результате чего погибло 13 и было ранено 53 человека. Нападения могут совершать члены небольших уличных банд, часто – подростковых, вдохновленных расистскими идеями. Нападения могут совершать одиночки, как

Александр Копцев, порезавший ножом 9 человек в московской синагоге в январе 2006 г. Наконец, нападения совершают хорошо организованные и законспирированные банды, как «банда Боровикова» в Петербурге⁵⁹, которые активно действуют в течение нескольких лет.

230. Зимой-весной 2006 г. и летом-осенью 2007 г. в Ингушетии прошли две серии нападения на представителей неингушского населения⁶⁰. Во втором случае прошла волна демонстративных и жестоких убийств; с середины июля по середину ноября от рук неизвестных преступников погибли 24 мирных жителя русских, армян, цыган, корейцев⁶¹. Обстоятельства всех преступлений однозначно указывают на то, что неизвестные преступники выбирали жертв исключительно по признаку их этнической принадлежности. Вероятно, целью нападений была дестабилизация ситуации и дискредитация властей. Никакая организация не взяла на себя ответственности за убийства, а руководители же сепаратистского подполья отрицали причастность своего движения к этим преступлениям. Однако, на сайте сепаратистов «Кавказ-центр» 17 мая 2006 г. появилось интервью «командира ингушских моджахедов» Амира Магаса, в котором тот, в частности, сообщил, что его движение рассматривает всех русских на Северном Кавказе как «военных колонистов»⁶². Заказчики и исполнители убийств неизвестны; есть основания предполагать, что непосредственная ответственность лежит на какой-то из автономных групп боевиков. Официальные власти сообщали о том, что следствие установило круг подозреваемых, но сведений об арестах не поступало.

231. В 2003–2007 гг. преследование расистского насилия несколько улучшилось, если сравнивать с предыдущим периодом, но количество наказаний все равно несопоставимо с количеством преступлений. Так, в 2003 г. было вынесено не менее 3 приговоров, в которых судом был признан расистский мотив насильственных преступлений (убийства и травмы различной степени тяжести)⁶³, в 2004 г. – 9, в 2005 г. – 17, в 2006 г. – 33. Однако за 2007 г. зафиксировано только 24 таких приговора, что позволяет говорить, по меньшей мере, о торможении наблюдавшейся до сих пор позитивной динамики. По-прежнему в значительной части дел о расистских нападениях следствие и суд не признают расистский мотив, списывая все на «хулиганские побуждения».

232. Активизировалось преследование расистской пропаганды, особенно в 2006–2007 годах. К сожалению, одновременно появились и приговоры по ст. 282 УК за публикации и действия, которые не должны подпадать под ее действие и не нарушают ограничений свободы слова, установленных Конституцией и международно-правовыми документами, ратифицированными Российской Федерацией. Такие случаи свидетельствуют о возрастающей опасности злоупотребления ст. 282 УК с целью подавления оппозиционной или просто независимой гражданской активности. Особенно беспокоит расширительная интерпретация запрета возбуждения вражды по отношению к социальным группам: в

одном из приговоров по ст. 282 такой группой названа российская армия, в другом – правительство Республики Марий Эл.

233. По ст. 282 УК именно за расистскую пропаганду в 2003 г. было вынесено 3 приговора, в 2005 г. – 12, в 2006 г. – 17, в 2007 г. – 27 (не считая явно неправомερных приговоров). При этом меньше затягиваются предварительное и судебное следствие, реже выносятся условные приговоры без каких-либо дополнительных санкций, а чаще используются такие наказания, как штрафы, общественные работы и временный запрет на журналистскую и издательскую деятельность (хотя прогресс в качестве приговоров, достигнутый в 2006 г., не был развит в 2007 г.). Однако преследование расистской пропаганды осуществляется в основном в провинции, в отношении региональных лидеров и рядовых активистов ультраправых организаций. Пропагандисты всероссийского масштаба, имеющие авторитет и широкую популярность в ультраправой среде, по-прежнему редко становятся объектом внимания правоохранительных органов и даже сохраняют возможность участвовать в публичной политике⁶⁴.

234. Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» определяет любое содействие экстремистской, то есть в том числе и расистской, деятельности как экстремизм. Но это не означает, что такое содействие является преступлением, так как не любая экстремистская деятельность преступна, хотя любая запрещена. Антиэкстремистское законодательство предусматривает ответственность за содействие только для организаций (любого рода) и СМИ, но не для частных лиц. В этих случаях может в принципе применяться ст. 282¹ УК («Организация экстремистского сообщества»), но она так никогда не применялась. Впрочем, к ответственности именно за содействие пока ни одна организация не привлекалась.

235. Тот же Федеральный закон и Кодекс об административных правонарушениях (КоАП, ст. 20.3) предусматривает административную ответственность за пропаганду и демонстрацию нацистской символики, символики запрещенных за экстремистскую деятельность организаций и символики, сходной с вышеназванной «до степени смешения». Эти нормы применялись в ряде случаев и приводили к закрытию организаций, изъятию газет и агитационных материалов, административному наказанию распространителей. Но такое применение очень выборочно и не очень эффективно.

236. Пределы ограничения свободы слова закреплены в Законе РФ «О средствах массовой информации» 1991 г., ст. 4 которого запрещает, помимо прочего, любые проявления экстремизма, что включает и расистскую пропаганду любого рода.

237. За такую пропаганду издание может получить предупреждение от прокуратуры или от органа Правительства (сейчас этот орган называется Россвязьохранкультура) или быть закрыто. Выпуск печатного издания или передачи против воли их учредителя может быть прекращен только по решению суда. Выпуск печатного издания или передачи может быть также приостановлен судом на время судебных разбирательств. Закон не устанавливает какого-либо минимального количества предупреждений, необходимого для закрытия издания. Более того, если издание не опротестовало предупреждение в суде или опротестовало, но проиграло это дело, это само по себе может служить основанием для обращения в суд с иском о закрытии. Но на практике Россвязьохранкультура (и ее предшественники) этой нормой никогда не пользовались; на практике они всегда подают иски о закрытии в суд только после вынесения двух предупреждений.

238. За период 2003–2007 гг. процедуру закрытия изданий, систематически ведущих расистскую пропаганду, практически никогда не удавалось довести до конца, что объясняется отчасти недостаточной активностью Россвязьохранкультуры и прокуратуры⁶, а отчасти процессуальными особенностями, позволяющими ответчику затягивать суды на очень долгие сроки. Нам известно всего лишь четыре случая закрытия изданий именно за экстремистскую деятельность: газеты «Русская Сибирь» в Новосибирске в 2003 г., газеты «Генеральная линия» (газета Национал-большевистской партии) в 2005 г. и газет «За Веру, Царя и Отечество!» в Оренбургской области и «Дуэль» в Москве в 2007 г. Все четыре газеты были закрыты после получения двух и более предупреждений, правда, в случае «Генеральной линии» лишь одно из них было связано с расистской публикацией.

239. Зато активно действует механизм вынесения предупреждений изданиям – за последние три года они исчисляются несколькими десятками ежегодно. Однако из-за нечеткости определения экстремистской деятельности и стремления некоторых представителей государства воспользоваться этим для подавления свободы слова часть предупреждений носит явно неправомерный характер. Особенно это стало заметно в 2006–2007 гг.

240. У действующих правовых механизмов есть и другие недостатки. Только государственные органы могут защищать общественные интересы и подавать иски в суд в случае расистских публикаций. В отношении СМИ, как и организации, целью судебного процесса может быть только его закрытие, но не штраф (для издания, редактора или автора), что делает практически невозможным наказание достаточно солидных изданий. Физические лица или общественные организации не имеют права подавать иски против средств массовой информации из-за расистской публикации, если только она не посягает на достоинство или деловую репутацию данного физического или юридического лица.

Иными словами, если публичный язык вражды не был направлен непосредственно против какого-то лица, суд не считает это нанесением морального вреда.

241. Суд также может установить, что те или иные печатные, видео, аудио или иные материалы являются «экстремистскими» (заведомо к таковым относятся только «труды руководителей национал-социалистской рабочей партии Германии, фашистской партии Италии») и запретить их массовое распространение в России. Значение слова «массовое» законодательство не раскрывает. Ответственность за нарушение этой нормы установлена ст. 20.29 КоАП. Чтобы граждане были осведомлены о таких судебных решениях, должен публиковаться федеральный список экстремистских материалов.

242. Норма закона, обязывающая публиковать список экстремистских материалов, заработала только через 5 лет после появления ее в законодательстве. 14 июля 2007 г. Федеральная регистрационная служба опубликовала первый список из 14 наименований, и к концу года пополнила список до 79 наименований, но он все равно остается неполон по сравнению с теми сведениями о судебных запретах различных материалов, которые публиковались в СМИ⁶⁶.

243. За экстремистские высказывания кандидат может быть отстранен судом от участия в выборах. Таких случаев очень мало. Наиболее известный – отстранение оппозиционной партии «Родина» от московских городских выборов в декабре 2005 г. за рекламный телевизионный ролик «Очистим наш город от мусора!» с явным расистским подтекстом. Характерно, что тогда же за аналогичную расистскую пропаганду лояльная партия ЛДПР от выборов отстранена не была.

244. Более того, суд может отстранить от участия в выборах кандидата, допустившего призывы к насильственным действиям или возбуждающие ненависть в течение предыдущих нескольких лет. До сих пор эта норма не применялась.

Ст. 4 (b)

«b) объявляют противозаконным и запрещают организации, а также организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую

дискриминацию и подстрекают к ней, и признают участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, караемым законом».

245. Ч. 5 ст. 13 Конституции РФ запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на «разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

246. Тем не менее, в настоящее время в Российской Федерации существуют десятки активных групп и организаций явно расистского толка, ведущих пропаганду этнического превосходства и ксенофобии, прежде всего по отношению к народам Кавказа и Средней Азии, а также к евреям и другим меньшинствам. Наиболее активными пропагандистами расистского толка в масштабе страны являются Движение против нелегальной иммиграции (ДПНИ), Национал-социалистическое общество (НСО), Национал-социалистическое движение «Славянский Союз» (СС), Национально-державная партия России (НДПР) и другие. С 2005 г. началось тесное и открытое сотрудничество практически всех подобных организаций и групп с многочисленными группировками наци-скинхедов, которые существуют во всех крупных городах России, практически открыто терроризируют визуальные меньшинства и продолжают умножаться и расширять географию своей деятельности. Одновременно создается и расширяется легальная инфраструктура для поддержания деятельности подобных организаций: военно-спортивные клубы и базы, где, легально или не вполне, обучают владению различными видами оружия (вплоть до гранатометов) и рукопашному бою; организации, позволяющие обеспечить трудоустройство членов группировок; сеть юридической поддержки тех, кто попадает в поле зрения правоохранительных органов.

247. Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» 2002 г. предоставляет органам прокуратуры право выносить официальные предупреждения общественному объединению, занимающемуся экстремистской деятельностью (до реформы органов исполнительной власти в 2004 г. такие же полномочия имели Министерство юстиции и его территориальные управления; сейчас в Думе рассматривается законопроект о распространении этих полномочий также и на Федеральную регистрационную службу). Если общественное объединение не приведет свою деятельность в соответствие с официальным предупреждением, то прокурор может подать иск в суд о ликвидации или запрете. Прокуратура также может потребовать от общественного объединения официально отмежеваться от экстремистских действий одного из членов руководства объединения, и если объединение не сможет оспорить это предписание в суде или откажется отмежеваться, оно может быть ликвидировано. Суд может ликвидировать общественное объединение, если оно зарегистрировано как юридическое лицо, и наложить запрет на его деятельность, если оно официально не зарегистрировано. Прокуратура также может приостановить без решения суда

деятельность общественного объединения на срок до 6 месяцев после подачи иска о ликвидации, но эта норма практически не применяется.

248. В случае ликвидации/запрета организация официально называется экстремистской. Продолжение деятельности запрещенной или ликвидированной за экстремистскую деятельность организации является уголовным преступлением (ст. 282² УК), максимальное наказание для организаторов – 3 года лишения свободы, для участников – 2 года. По этой статье до сих пор осуждали только членов организации «Хизб ут-Тахрир» (см. ниже).

249. Поправки в законодательство об общественных объединениях, принятые в 2006 г., создали норму, согласно которой человек, осужденный за экстремистскую деятельность, не может принимать никакого участия в деятельности общественного объединения до момента снятия судимости. Впрочем, до сих пор эта норма была применена только для ликвидации Общества российско-чеченской дружбы, руководитель которого был неправоммерно осужден по ст. 282 УК.

250. Для преследования неформальных групп, созданных для совершения преступлений «экстремистской направленности», к которым относятся все преступления, соотносимые с определением экстремистской деятельности, то есть и для расистских преступлений, в 2002 г. в Уголовный кодекс была внесена ст. 282¹ («Организация экстремистского сообщества»). Однако практика применения этой статьи включает лишь 7 приговоров за пять лет.

251. Поправки, внесенные в антиэкстремистское законодательство летом 2007 года, обязали Федеральную регистрационную службу публиковать список ликвидированных/запрещенных за экстремистскую деятельность организаций, но это до сих пор сделано не было.

252. Известен список организаций, признанных Верховным судом 14 февраля 2003 г. террористическими (и тем самым экстремистскими, так как терроризм входит в определение экстремизма), в него включено 15 организаций – в основном исламистских. Наиболее значительные преследования последовали в адрес организации «Хизб ут-Тахрир». Эта международная организация выступает за создание всемирного исламского государства, а ее отделения в ряде стран ведут достаточно агрессивную ксенофобскую пропаганду – антисемитскую и против других толков мусульман. Ксенофобские заявления

делали и представители «Хизб ут-Тахрир» в России. Но ст. 282 УК присутствует лишь в одном приговоре, в остальных случаях основное обвинение – само участие в «Хизб ут-Тахрир» как в террористической организации, но при этом именно террористический характер ее деятельности не доказан и вызывает серьезные сомнения.

253. Помимо этих 15 организаций, за пять лет действия антиэкстремистского законодательства известны 10 судебных решений о признании организаций экстремистскими. Из них 9 действительно вели активную расистскую пропаганду (2 региональных отделения Русского национального единства (РНЕ), 5 карликовых неоязыческих объединений и 2 радикальных исламистских организации). Десятой является запрещенная Верховным судом 7 августа 2007 г. Национал-большевистская партия (НБП). В деятельности НБП ранее было немало элементов расизма, в последние год-два их осталось очень мало, но запрещена НБП была не за это, а за активные (не всегда законные, но крайне редко создающие значительную общественную опасность) действия протеста против политики властей²⁴.

254. Сколько, каким организациям и за что именно выносят предупреждения органы прокуратуры, неизвестно, так как прокуратура не публикует этих данных. Другой формой противодействия являются отказы в регистрации организаций, в отношении которых есть обоснованные подозрения в расистской деятельности. Но за период 2002–2007 гг. известен только один случай отказа в регистрации именно за заявленные цели деятельности – Петербургскому отделению НДПР. Зато активно практикуется отказ в регистрации по формальным причинам. Так произошло в 2007 г. с отказом в регистрации ультраправых партий «Великая Россия» и Партии защиты российской конституции «Русь».

Ст. 4 (с)

«с) не разрешают национальным или местным органам государственной власти или государственным учреждениям поощрять расовую дискриминацию или подстрекать к ней».

255. Как уже говорилось выше, российское законодательство не устанавливает четкого запрета на дискриминационное обращение со стороны государственных или муниципальных должностных лиц. В нем также отсутствуют какие-либо нормы, касающиеся дисциплинарной ответственности выборных лиц и государственных и

муниципальных чиновников за расистские высказывания как таковые. Ст. 14 Закона «О противодействии экстремистской деятельности» 2002 г. запрещает «экстремистские высказывания» и призывы к «экстремистской деятельности» государственным служащим (лицам, находящимся как на гражданской, так и милитаризованной службе) и муниципальным должностным лицам. Что касается вопроса об их ответственности, то закон содержит общую ссылку на федеральное законодательство. В «Общих принципах служебного поведения государственных служащих», утвержденных Указом Президента РФ № 885 от 12 августа 2002 г., говорится, что государственный служащий призван «проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию». Этот Указ, однако, носит чисто декларативный характер и не устанавливает какого-либо механизма реализации и контроля или какие-либо санкции за нарушения.

256. В ряде случаев высокопоставленные государственные чиновники, представители правоохранительных органов и парламентарии делали откровенно расистские заявления. Гораздо чаще встречались заявления, которые в скрытом виде выражали солидарность с расистскими взглядами или терпимость к ним.

257. Глава Республики Карелия Сергей Катанандов после погромов выходцев с Кавказа в городе Кондопоге прямо противопоставлял местных как «наш народ» и приезжих как «другой народ», хотя и те, и другие – граждане России⁶⁸. А Михаил Ваничкин, начальник ГУВД Петербурга, по поводу убийства студента из Сенегала после студенческой вечеринки счел возможным заявить буквально следующее: «За общежитие эти черные не платят, а ходят по ночным клубам...»⁶⁹

258. 2 марта 2007 г. заместитель директора ФМС Вячеслав Поставнин заявил на пресс-конференции, что его служба собирается лимитировать въезд граждан той или иной национальности в отдельные регионы России, если там «достигается избыточная масса приезжих»⁷⁰. 16 ноября 2006 г. он же, комментируя запрет на работу иностранцев в ряде сфер торговли, заявил, что «компактное проживание в каком-то районе страны или региона граждан другого гражданства не должно превышать 17–20 %, особенно если они другой национальной культуры и вероисповедания. Превышение этой нормы создает дискомфорт для коренного населения»⁷¹.

259. 19 депутатов Государственной Думы в 2005 г. подписали обращение к Генеральному прокурору с требованием закрыть все еврейские организации как экстремистские; лишь часть депутатов впоследствии отозвала свои подписи, а 5 из них избраны в следующую

Думу в декабре 2007 г. В Думу вносятся порой явно дискриминационные законопроекты, вплоть до предложения лишать гражданства женщин, выходящих замуж за иностранцев.

260. Стало общим правилом, что высшие должностные лица и председатели палат Федерального Собрания не осуждают и не опровергают расистские заявления нижестоящих чиновников или рядовых депутатов.

Ст. 5 (а)

«В соответствии с основными обязательствами, изложенными в статье 2 настоящей Конвенции, государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав:

а) право на равенство перед судом и всеми другими органами, отправляющими правосудие».

261. Анализ практики работы правоохранительных органов и судов позволяет сделать вывод об их, как правило, пристрастности и о серьезном влиянии расистских установок на принимаемые решения. Наиболее показательны ситуации, описанные выше, в разделе, относящемся к ст. 2, п. 1(а) Конвенции. Суды регулярно дают санкции на арест чеченцев, обвиняемых по сфабрикованным обвинениям в хранении боеприпасов и наркотиков, несмотря на противоречия в материалах дела. При рассмотрении такого рода уголовных дел судьи также не принимают в расчет противоречия в позиции обвинения и очевидно сфабрикованный характер доказательств и, как правило, немотивированно отклоняют ходатайства защиты. Оправдательные приговоры по таким делам неизвестны. Аналогичная ситуация складывается вокруг дел об «исламском экстремизме».

262. Во многих случаях есть основания утверждать, что, как правило, суды в Краснодарском крае проявили пристрастное отношение к месхетинским туркам, подтверждавшим факты своего постоянного проживания в России и обжаловавшим неправомерные отказы местной милиции в регистрации по месту жительства. Во многих случаях суды выносили решения не в пользу заявителей, проигнорировав требования закона. Было зафиксировано несколько случаев, когда суды не регистрировали или не возбуждали дел по жалобам, поданным месхетинцами.

263. Суды регулярно проявляют пристрастность при рассмотрении административных дел о нарушении правил пребывания иностранцев в РФ. Задержанные, как правило, приговариваются к выдворению без учета обстоятельств дела, таких, как наличие в России членов семьи, находящихся на иждивении подсудимого, или членов семьи – граждан РФ. Антигрузинская кампания 2006 г. продемонстрировала, что решения по делам такого рода оказываются предрешенными.

264. В случаях уголовного обвинения цыган органы прокуратуры и судьи систематически используют в качестве меры пресечения арест, но крайне редко – залог. Суд приговаривает цыган к максимальному наказанию, предусмотренному соответствующими положениями Уголовного кодекса.

Ст. 5 (b)

«b) право на личную безопасность и защиту со стороны государства от насилия или телесных повреждений, причиняемых как правительственными должностными лицами, так и какими бы то ни было отдельными лицами, группами или учреждениями».

Насилие со стороны военных и правоохранительных органов

265. Расово или этнически мотивированное насилие со стороны сотрудников милиции в отношении этнических меньшинств в ходе проверок документов, обысков и задержаний систематически фиксируется правозащитными организациями и объединениями этнических меньшинств.

266. Наиболее громким делом остается случай с Рустамом Байбековым. 31 июля 2004 г. рабочий Рустам Байбеков, гражданин Таджикистана, вместе со своим товарищем пытался пройти по одному билету на станцию метро «Сокольники». Однако сержант милиции Борис Коструба задержал безбилетного пассажира. Выяснилось, что у задержанного Байбекова отсутствует регистрация. В отделении милиции Коструба угрожал Байбекову депортацией и вымогал у него тысячу рублей. Когда Байбеков заявил, что денег у него нет, Коструба достал пистолет и выстрелил задержанному в лицо. Пуля прошла через рот и вышла со стороны спины, Байбеков чудом остался жив и перенес несколько сложных

операций. Преображенский суд Москвы в сентябре 2005 г. признал милиционера виновным в покушении на убийство – ст.ст. 30 и 105 УК РФ, превышении служебных полномочий – ст. 286 УК РФ и незаконном хранении боеприпасов – ст. 222 УК РФ и приговорил его к 9 годам лишения свободы. Однако в октябре 2006 г. Замоскворецкий районный суд Москвы отказал Рустаму Байбекову в иске к Министерству внутренних дел о возмещении морального вреда, сославшись на то, что единственным причинителем вреда был лично Коструба. Кассационная инстанция вернула дело на новое рассмотрение, и в июне 2007 г. иск был частично удовлетворен, правда, суд снизил размер компенсации более чем в 30 раз (с 1 млн до 30 тыс. руб.).

267. В ряде случаев сотрудники правоохранительных органов (особенно специальные подразделения) подвергали избиениям и оскорблениям большие группы людей, относящихся к этническим меньшинствам кавказского и среднеазиатского происхождения, а также к цыганам.

268. Например, 7 июня 2006 г. несколько сотрудников милиции в штатском избили 14 таджикских студентов в общежитии Государственного университета управления в Москве. 17 декабря 2006 г. в Петрозаводске цыганские жители микрорайона Птицефабрика отмечали семейный праздник – сватовство. По словам цыган, недовольный шумом сосед Бычков, бывший сотрудник милиции, распылил на лестничной площадке слезоточивый газ из баллончика. По свидетельству цыган, Бычков уже был замечен в подобном деянии: он распылил газ, когда в гости к соседскому подростку пришел его друг, чеченский мальчик. Цыганскому ребенку сделалось плохо от газа, вызвали «скорую помощь». Цыгане вызвали милицию и аварийные службы. Приехал наряд милиции, который избил цыган и задержал двух из них. Им было предъявлено обвинение в хулиганстве. Суд приговорил задержанных к штрафу, хотя они представили справки о побоях и медицинские справки, касавшиеся пострадавшего в более раннем инциденте ребенка²¹.

269. Практически во всех инцидентах подобного рода высокопоставленные офицеры МВД и прокуроры отказываются проводить расследование и характеризуют действия милиции как законные.

270. Ситуацию в Чеченской Республике наиболее ярко характеризует инцидент, произошедший 4 июня 2005 г. в станице Бороздиновской. Вооруженное подразделение численностью около 70–80 человек, состоящее из этнических чеченцев и номинально подчиняющееся Министерству обороны РФ, провело в Бороздиновской, большинство населения которой составляют аварцы, «зачистку», в ходе которой был убит на месте по крайней мере один человек, сожжены четыре дома, 11 мужчин были увезены в

неизвестном направлении и пропали без вести, а несколько десятков задержанных – жестоко избиты. Многочисленные свидетельские показания подтверждают, что нападавшие проводили акцию устрашения именно против аварцев, требуя, чтобы они уехали из Чечни; немногих живущих в селе чеченцев не тронули. Официальные власти фактически отказались расследовать инцидент.

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

271. Периодически правоохранительные органы не принимают необходимых мер для пресечения агрессивных действий радикальных группировок и для привлечения виновных к ответственности.

272. 18 августа 2005 г. в селе Яндыки Астраханской области после того, как 16 августа в столкновении молодежных группировок чеченцами был убит местный житель – калмык, произошел погром чеченцев. Было сожжено восемь домов, избиты десятки человек, созданный по инициативе казаков сход жителей (присутствовало около 1000 человек) потребовал выселения всех чеченцев. Местная власть не приняла никаких мер к предотвращению погрома, хотя подготовка к нему велась открыто. На сходе, потребовавшем выселения чеченцев, присутствовали представители областной прокуратуры и областного правительства. При погроме присутствовали сотрудники милиции и ОМОНа, но они не вмешивались в происходящее. После столкновений был арестован только один участник погрома, ранивший сотрудника милиции; большинство арестованных составили молодые чеченцы, попавшие по другому поводу в оперативную видеосъемку милиции за несколько дней до событий. 20–26 февраля 2006 г. состоялся суд над Анатолием Багиевым, калмыком, который был признан виновным в организации массовых беспорядков (погрома 18 августа) и осужден на семь лет лишения свободы. 28 февраля – 1 марта 2006 г. в Астрахани состоялся суд над 12 чеченцами, устроившими предшествовавшую погрому драку 16 августа 2005 г. Они были осуждены на сроки от 2,5 до 5 лет с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима. Ни один калмык не был привлечен к ответственности за драку, в которой погиб их сородич.

273. В сентябре 2005 г. в Пскове некое местное движение «Свободная Россия» распространяло антицыганские листовки. Одна из листовок содержала прямые призывы к погромам и призывы передавать погромщикам адреса и имена цыган. Тогда же произошло несколько нападений на цыганских жителей. 30 августа был похищен и убит цыган Владимир Березовский, а в начале сентября, после появления антицыганских листовок, члены его семьи подверглись угрозам и запугиваниям со стороны неизвестных лиц. Несмотря на обращение родственников Березовского в милицию, угрожавшие даже не

были подвергнуты милицейской проверке. Через несколько дней был избит Алексей Михайлов, причем неизвестные, остановившие и избившие его, сначала выяснили его национальность и завели разговор о смерти Березовского. 1-й городской отдел милиции Пскова отказал в возбуждении уголовного дела по факту распространения листовок «за отсутствием события преступления».

274. В Нальчике, столице Кабардино-Балкарии 20–23 сентября 2005 г. происходили массовые избиения чеченцев. С 20 сентября группы молодых людей в возрасте 14–20 лет, вооруженных бейсбольными битами, разъезжали по городу на автомобилях, выискивали и избивали чеченцев. 23 сентября 2005 г. возле здания университета произошла массовая драка, в которой участвовало около 200 человек. Спустя час после столкновения студенты-кабардинцы провели митинг, требуя убрать из университета и города всех чеченцев. После митинга вооруженные группы молодежи отлавливали и избивали чеченцев в общественных местах, забрасывали камнями автомашины с номерами 95-го региона, то есть Чеченской Республики. Десятки чеченцев получили травмы различной степени тяжести. Чеченские дети во время беспорядков не ходили в школу, студенты не посещали занятия. Многие молодые люди в целях личной безопасности вынуждены были выехать из Кабардино-Балкарии. Милиция не пыталась пресечь нападения и найти виновных. Автобус с сотрудниками милиции находился на территории университета во время драки 23 сентября, но милиционеры не вмешивались в происходящее. За участие в беспорядках было задержано девять чеченцев, четверо из которых – сотрудники отдела вневедомственной охраны, бывшие в Нальчике в командировке, еще четверо – студенты, и один – житель Нальчика, имеющий в городе постоянную регистрацию.

275. 13 апреля 2006 г. примерно в 22 часа в г. Волжском Волгоградской области группа молодых людей совершила нападение на палаточный лагерь цыган, располагавшийся на пустыре за городским кладбищем. С помощью палок и камней нападавшие избили четверых цыган; двое избитых – мужчина и женщина – скончались на месте преступления. Девушка 12 лет и пожилая женщина доставлены в больницу с телесными повреждениями средней тяжести. Пострадавшие свидетельствуют о том, что слышали от нападавших крики «Давай бить цыган». Это был не первый случай нападения на волжских цыган; осенью 2005 г. другие места стоянок цыган уже подвергались атакам и избиениям, но обошлось без убийств, а пострадавшие побоялись обратиться в милицию. Сразу же после убийства милиция задержала всю семью пострадавших. Избитых и испуганных людей допрашивали ночью, не отпустили до утра, не направили в больницу на обследование и лечение. Через несколько дней после нападения на цыганские палатки на Средней Ахтубе появились милиционеры и предложили всем цыганам уехать, сказав, что не хотят отвечать, если опять случится то, что было 13 апреля. Пресс-секретарь областного ГУВД прокомментировал событие как «столкновение на бытовой почве – из-за алкоголя».

Ст. 5 (с)

«с) политические права, в частности право участвовать в выборах голосовать и выставлять свою кандидатуру – на основе всеобщего и равного избирательного права, право принимать участие в управлении страной, равно как и в руководстве государственными делами на любом уровне, а также право равного доступа к государственной службе».

276. В большинстве республик в составе РФ отмечается своеобразная социальная стратификация – то, что «титульные» национальности в большинстве, но не во всех республиках представлены в структуре официальной власти и в бизнесе в непропорционально большей степени по сравнению с их долей в составе населения. Механизмы возникновения подобных диспропорций в целом недостаточно изучены и в общем виде могут описываться следующим образом. При авторитарном правлении подбор и назначение чиновников являются привилегией верхушки исполнительной власти на федеральном или региональном уровне. Эта же верхушка контролирует выборы, в том числе систему выдвижения кандидатов и обеспечение доступа кандидатов к средствам массовой информации. Кроме того, успешное ведение бизнеса также напрямую зависит от доверительных неформальных связей внутри исполнительной власти и правоохранительных органов. Доступ в элиту зависит исключительно от лояльности руководству и от неформальных связей, в том числе родственных и земляческих. Все это в совокупности приводит к резкому сокращению возможностей для лиц, не относящихся к «титульным» национальностям в республиках, и закрывает им доступ к занятию престижных или ответственных должностей.

Ст. 5 (d) 'i'

«d) другие гражданские права, в частности.

i) право на свободу передвижения и проживания в пределах государства».

277. Дискриминация в связи с ограничениями права на свободу передвижения и выбор места жительства проявляется главным образом в отказах под разными предлогами в регистрации по месту пребывания и по месту жительства (см. раздел «Роль паспортной системы» Ч. I настоящего доклада и информацию, относящуюся к ст. 2, п. 1(а) Конвенции, относительно положения чеченцев и месхетинских турок).

Ст. 5 (d) 'iii'

«iii) право на гражданство».

Непризнание российского гражданства

278. Непризнание гражданства не подпадает под действие оговорки, содержащейся в п. 3, ст. 1 Конвенции, поскольку это вопрос не законодательного или иного законного определения или требования, касающегося национальной принадлежности, гражданства или натурализации, а произвольного избирательного подхода к различным этническим группам.

279. Эта проблема затрагивает граждан бывшего СССР, прибывших на территорию России до распада Советского Союза. Они не получили по разным причинам регистрации по месту жительства, нередко из-за произвольного отказа местных властей. В ряде случаев эти отказы совершались по дискриминационным мотивам. В результате этого они не были официально признаны гражданами Российской Федерации. Согласно ч. 1 ст. 13 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г., гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, *постоянно проживавшие* на территории РСФСР на день вступления в силу настоящего Закона (6 февраля 1992 г.), если в течение одного года после этого дня они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации (так называемое получение российского гражданства «в порядке признания»). Приезжая в Россию, эти люди передвигались по территории одной страны, и их пребывание в РСФСР нельзя рассматривать как «нелегальное». Российские чиновники систематически интерпретировали термин «постоянное проживание» (а это понятие не определено законом) ограничительно, как эквивалент наличия прописки. Такой подход широко распространен, хотя и носит совершенно произвольный характер и не базируется на законодательстве. Ни закон о гражданстве 1991 г., ни подзаконные акты к нему, определявшие порядок приобретения и оформления российского гражданства², не приравнивали «постоянное проживание» к наличию прописки или регистрации по месту жительства. Согласно гражданскому и административному законодательству местом постоянного проживания является место фактического проживания – то, где лицо постоянно или преимущественно проживает. Тем не менее, государственные органы, в первую очередь МВД, де-факто приравнивают «постоянное проживание» к «наличию регистрации по месту жительства». Отсутствие разрешения на проживание было основанием для непризнания российского гражданства, а непризнание гражданства в конечном счете поставило людей в положение нелегальным мигрантов. Попытки добиться признания российского гражданства в суде или с помощью административных процедур, как правило, к успеху не приводили.

280. В ряде случаев отказ в признании гражданства был вызван дискриминационным обращением по этническому признаку. К пострадавшим таким образом группам могут быть отнесены в первую очередь месхетинские турки (месхетинцы), вынужденно переселившиеся из Узбекистана в 1989–1990 гг. в Краснодарский край. Их более 10 тысяч человек, и этническая мотивация отказов со стороны региональных властей не скрывалась. Проблема отчасти решена, поскольку часть месхетинцев уехала в США, а часть ранее оформила гражданство в других регионах РФ. Тем не менее, не менее 2 тысяч турок с непризнанным гражданством РФ остается в Краснодарском крае. В аналогичном положении остается часть курдов и езидов из Армении и Азербайджана, искавших убежища в Краснодарском крае и Республике Адыгея в 1988–1990 гг. Примерное количество таких людей от 2 до 4 тысяч, этническая мотивация отказов со стороны региональных властей не скрывалась. С непризнанным гражданством остается часть армян и русских, бежавших в 1988–1992 гг. из Азербайджана в Москву, Московскую область, Краснодарский и Ставропольский края и Ростовскую область. Число представителей этой группы в Краснодарском крае предположительно насчитывает от 2 до 3 тысяч (отказы на явно этнической почве). Точное число отказов, равно как и мотивация органов власти, в Ставропольском крае и Ростовской области неизвестны. Часть армян – беженцев из Азербайджана периода 1989–1991 гг. (в Москве и Московской области – вероятно, несколько сот человек) остаются лицами без гражданства де-факто; их точное число неизвестно, поскольку многие из них сумели выехать в США.

Ст. 5 (d) 'iv', 'ix',

«(iv) право на вступление в брак и на выбор супруга».

281. Браки лиц, не имеющих регистрации по месту жительства или по месту пребывания, в нарушение закона официально не регистрируются в соответствующем регионе. Государство не предпринимает никаких мер, чтобы положить конец такой практике.

«(ix) право на свободу мирных собраний и ассоциаций».

282. Это право систематически нарушается, однако нарушения на этнической или расовой основе единичны.

283. Организаторы мирных собраний сталкиваются с противодействием в тех случаях, когда общественная акция вызывает особое неудовольствие властей. Однако известны только единичные случаи, когда противодействие имело бы этническую подоплеку. В

2003–2004 гг. правительство Республики Башкортостан негласно препятствовало проведению регионального Конгресса татар. Противодействие выразилось в давлении на владельцев залов, где планировалось проведение съезда. Из-за отказов владельцев помещений конгресс был проведен в Москве. Власти Марий Эл с 2004 г. подобными же методами препятствовали проведению нескольких мероприятий марийских этнических организаций.

284. Особо следует отметить запреты на проведение акций протеста против расизма и фашизма. В частности, власти Москвы в начале декабря 2005 г. запретили проведение антифашистского шествия, хотя ранее в начале ноября прошел «русский марш» радикальных националистов. Собравшиеся тогда на пикет напротив мэрии антифашисты были разогнаны с применением грубой силы. Городские власти Москвы запрещают или неправомерно ограничивают многие публичные действия, если они нелояльны к власти, причем вне зависимости от политической ориентации заявителей, хотя российское законодательство устанавливает заявительный характер проведения митингов и демонстраций.

285. Законодательство РФ (за исключением Федерального закона «О политических партиях» и Федерального закона «О национально-культурной автономии» в редакциях после ноября 2003 г.) не содержит основанных на этничности ограничений на создание некоммерческих организаций, включая общественные объединения, на участие и членство в них. Как правило, общественные объединения, созданные по этническому принципу, не испытывают особых проблем, не свойственных прочим некоммерческим организациям.

286. На деле право на объединение иногда произвольно ограничивается. Только в единичных случаях с произвольными ограничениями и отказами сталкивались этнические общественные объединения. Как правило, это происходило тогда, когда этнические организации становились в политическую оппозицию властям некоторых республик. В Кабардино-Балкарской Республике давлению подвергались балкарские организации, а одна из них – Совет старейшин балкарского народа (ССБН) – была закрыта решением Верховного суда Кабардино-Балкарии 14 января 2008 г. Суд признал организацию «экстремистской» на том основании, что в аналитической справке о положении балкарского народа, подготовленной ССБН, и в обращениях Совета к Генеральному прокурору и Президенту РФ содержалась критика в адрес республиканских властей²⁴. 18 марта 2008 г. судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда России удовлетворила кассационную жалобу ССБН, отменила решение Верховного суда Кабардино-Балкарии и вернула дело на новое рассмотрение.

287. С 2001 г. по май 2005 г. органы юстиции Краснодарского края под формальными предлогами четыре раза отказывали в государственной регистрации общественной

организации хемшилов. Между тем хемшилы, близкие к туркам по культуре, подвергаются в Краснодарском крае такому же давлению, как и месхетинцы. Местные власти и даже представители Федеральной службы безопасности неоднократно неофициально предупреждали лидеров хемшилов о нежелательности создания новой организации. В 2003 г. Управление Министерства юстиции РФ по Ставропольскому краю под формальным предлогом отказало в регистрации региональной национально-культурной автономии ногойцев. Между тем краевые чиновники, в том числе представители Управления юстиции, неоднократно публично заявляли, что рассматривают ногойцев в целом и инициаторов создания НКА в частности, как неблагонадежных людей, связанных с исламскими фундаменталистами и чеченскими сепаратистами.

Ст. 5 (е) (i), (ii), (iii), (iv), (v)

«е) права в экономической и культурной областях, в частности:

(i) права на труд, свободный выбор работы, справедливые и благоприятные условия труда, защиту от безработицы, равную плату за равный труд, справедливое и удовлетворительное вознаграждение;

(ii) право создавать профессиональные союзы и вступать в них;

(iii) право на жилище;

(iv) право на здравоохранение, медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальное обслуживание;

(v) право на образование и профессиональную подготовку».

288. Теоретически пользование всеми этими правами не может быть увязано с регистрацией по месту жительства или пребывания, и ни одно из этих прав не подлежит ограничению под предлогом отсутствия такой регистрации. На практике же только граждане Российской Федерации, имеющие регистрацию по месту жительства, имеют доступ к праву на труд, социальное обеспечение и социальное обслуживание. Права на жилище, медицинскую помощь, образование и обучение значительно ограничены для человека, не имеющего регистрации по месту жительства. Так как в ряде случаев (см. раздел, относящийся к ст. 2, п. 1 (а)) отказы в регистрации по месту жительства носят дискриминационный характер на этнической почве, то же самое можно сказать и об ограничении прав.

289. По крайней мере в одном случае дифференцированное отношение к жителям разных территорий создает дискриминационный по этническому признаку эффект. Постановления Правительства РФ № 510 от 30 апреля 1997 г. и № 404 от 4 июля 2003 г. установили разный размер компенсаций за утраченное жилье для жителей Чечни, живущих в Чечне, и покинувших ее. Первым полагаются существенно большие выплаты: максимальный размер компенсаций по Постановлению № 510 составляет 140 тыс. рублей (примерно 4 тыс. евро), а по Постановлению № 404 – 350 тыс. рублей (около 10 тыс. евро). К 22 октября 2007 г. по Постановлению № 510 за весь период начиная с 1997 г. компенсацию получили 37 857 семей на общую сумму 4,02 млрд рублей (11,5 млн евро); на основании Постановления № 404 с 2003 г. к октябрю 2007 г. получили компенсацию 46 939 семей на общую сумму 16,4 млрд рублей (468,5 млн евро)²⁵. Такой порядок справедливо критикуется как дискриминационный не только по признаку места жительства, но и по этническому признаку: большинство покинувших Чечню составили нечеченцы, а практически все оставшиеся или вернувшиеся – чеченцы.

290. Кроме того, в отдельных случаях людей ограничивают в экономических и социальных правах или лишают их этих прав исключительно на этнической почве. В целом по стране частные лица и негосударственные структуры (в основном работодатели) все чаще практикуют дискриминацию по признакам цвета кожи, этнической принадлежности и языка. Работодатели наиболее предвзято относятся к цыганам и чеченцам, зачастую прямо мотивируя отказ в приеме на работу национальностью нанимаемого. Жертвами этих нарушений становятся также ингуши в Республике Северная Осетия – Алания. Увольнения этнических грузин отмечались в октябре-ноябре 2006 г. Государство не предпринимает никаких мер, чтобы прекратить или предотвратить такую практику.

291. В отношении коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока нарушения прав на труд, защиту от безработицы, на здравоохранение, медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальное обслуживание носят специфический характер: в маленьких поселках, где проживают коренные народы, последовательно закрываются производства, медицинские, образовательные и социальные учреждения. Альтернативы жизни в этих поселениях коренным народам никто не предлагает и не обеспечивает. В результате большинство коренных народов в сельской местности оказывается за чертой бедности, а средняя продолжительность жизни народов Севера на 10—20 лет ниже, чем в среднем по России. Уровень безработицы среди коренных народов Севера в 4-5 раз выше, чем в среднем по России. При этом законодательные нормы, которые должны обеспечивать приоритетный доступ коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока к природным ресурсам, закреплять за общинами территории традиционного природопользования, компенсировать ущерб за промышленное использование традиционных земель, не выполняются. Неисполнение законодательства, направленного

на защиту среды обитания и традиционного образа жизни приводит сельские общины коренных малочисленных народов России к дальнейшему обнищанию.

Ст. 5 (f)

«(f) право на доступ к любому месту и любому виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования, как, например, транспорт, гостиницы, рестораны, кафе, театры и парки».

292. Отказы в доступе в рестораны, бары и кафе, а также магазины для тех или иных групп иногда имеют место в разных регионах. Например, в Москве в 2006 г. руководство сети баров «Стойка» практически открыто запретило обслуживать в своих заведениях выходцев с Кавказа. После вмешательства московских властей эта практика прекратилась.

293. Торговый центр «Мега» в Екатеринбурге в марте 2007 г. вывесил дискриминационное объявление, разрешавшее службе безопасности удалять с территории комплекса «цыган» наряду со «скейтбордистами» и «попрошайками». После вмешательства цыганской национальной автономии «Рома-Урал» и Уполномоченного по правам человека Свердловской области администрация торгового центра сняла объявление и пообещала провести внутреннее расследование. Редкость такого рода сообщений позволяют предположить, что подобные явления не носят массового характера. Государственные органы, как правило, реагируют на такие нарушения и добиваются прекращения дискриминации.

294. Наиболее громкие инциденты, связанные с отказом в допуске в общественные места или к обслуживанию, происходили после очередного обострения отношений между Россией и Эстонией весной-летом 2007 г. и были направлены против эстонцев или выходцев из Прибалтики. В Ярославле на ул. Свободы у входа в кафе «СовНарПит» появилось объявление «*Эстонцам и собакам вход воспрещен*». Вывеска провисела несколько дней и 7 мая 2007 г. была снята. Подобные вывески были замечены на других заведениях Ярославля (кафе «Актер») и Костромы. Информационно-аналитическое правозащитное агентство «ЦентрРус» направило в прокуратуру Ярославской области заявление с требованием о возбуждении уголовного дела, однако о реакции на это обращение неизвестно²⁶. В мае 2007 г. в Мурманске на остановках общественного транспорта были вывешены рекламные плакаты клуба «Гольфстрим» с приглашением на дискотеку «Ночь Победы» накануне 9 мая. Внизу плакатов была приписка «*Прибалтам и полякам не беспокоиться*». Прокуратура в возбуждении уголовного дела отказала²⁷. Публичные призывы к дискриминации эстонцев были сделаны в Ставропольском крае, и

власть на них не отреагировала (см. комментарии к ст. 2, п. 1(b), раздел «официальная поддержка казачьего движения»). Таким образом, в этой серии инцидентов поведение государства можно скорее охарактеризовать как попустительство.

Ст. 6

«Государства-участники обеспечивают каждому человеку, на которого распространяется их юрисдикция, эффективную защиту и средства защиты через компетентные национальные суды и другие государственные институты в случае любых актов расовой дискриминации, посягающих, в нарушение настоящей Конвенции, на его права человека и основные свободы, а также права представлять в эти суды иск о справедливом и адекватном возмещении или удовлетворении за любой ущерб, понесенный в результате такой дискриминации».

295. Теоретически, права и свободы можно защищать в суде (ст. 46 Конституции, ст. 11 ГК РФ), в частности, путем признания права, восстановления нарушенного права, признания акта, выпущенного государственным органом или органами местного самоуправления противоречащим закону. Закон защищает нематериальные блага, включая личное достоинство, право на свободу передвижения, неприкосновенность личности и семьи (ст.ст. 21, 22, 23 и 27 Конституции, ст. 150 ГК РФ). Ст. 1065 ГК РФ предусматривает, что деятельность, которая может принести вред в будущем, может быть запрещена по решению суда. Но примеров, чтобы такой механизм когда-либо использовался в отношении дискриминации, нет.

296. Гл. 23, 24, 25 Гражданского процессуального кодекса РФ 2002 г. и Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» 1993 г. обеспечивают право подать в суд жалобу против действия или бездействия государственных и муниципальных органов и их должностных лиц. Это можно сделать в случаях, когда: 1) нарушены личные права и свободы; 2) создаются препятствия в реализации прав и свобод; 3) на гражданина незаконно налагаются обязанности или ответственность. Тем не менее, термин «ограничение прав» в правовой практике понимается преимущественно как прямое и открытое воспрепятствование осуществлению индивидом или социальной категорией конкретных прав. Незаконное проведение различий, вызывающее негативные последствия для соответствующего лица или группы, которое не может быть в этом смысле определено как прямое нарушение прав (например, при осуществлении дискреционных полномочий, официального контроля или надзора), обычно не воспринимается как «дискриминация».

297. Судебная практика по делам, связанным с дискриминацией, в стране в целом отсутствует, если не считать несколько десятков случаев, когда Конституционный Суд РФ в своих решениях ссылался на ст. 19 и ч. 3 ст. 37 Конституции. Ни одно из соответствующих дел не имело отношения к дискриминации по признакам этнической принадлежности, языка или религии.

298. Зафиксирован ряд случаев, когда люди защищали и восстанавливали свои права, нарушенные фактически в результате дискриминационного обращения. Такого рода случаи обычно касаются незаконных увольнений или отказов в регистрации по месту жительства, в предоставлении статуса беженца или вынужденного переселенца. Предметом исков были просто нарушения соответствующих прав. Вопрос дискриминации как таковой в таких ситуациях роли не играет и не рассматривается судом как отдельный предмет иска или заявления. Мотивировка суда основывается на доказанном факте нарушения определенного права в нарушение определенного закона. Суд не рассматривает вопрос о том, проводился ли различный подход к разным лицам в одинаковых ситуациях.

299. Не зафиксировано исков и судебных решений, когда какое-то постановление, требование, действие или бездействие признавалось незаконным не потому, что оно нарушало или ограничивало определенные права, а в силу своего дискриминационного характера. Не отмечено также каких-либо исков и судебных решений, относящихся к дискриминационному поведению государственных и негосударственных должностных лиц, реализующих дискреционные полномочия либо осуществляющих контрольные или надзорные функции.

300. Параграф 15 ст. 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г. предоставляет гражданским служащим право обращаться в суд, если они считают, что подверглись дискриминации. Соответствующей практики не отмечено.

301. Ст. 426 ГК РФ, относящаяся к институту «публичного договора», то есть предложению со стороны коммерческой организации товара или услуги неопределенному кругу потребителей, устанавливает обязанность продавца не проводить различий между потребителями и предусматривает средства судебной защиты в случае нарушения этого положения. Примеров того, чтобы эта статья использовалась в случаях этнической или расовой дискриминации, не зафиксировано.

302. Теоретически, суд может напрямую использовать антидискриминационные положения Конституции и должен, соответственно, обратиться с запросом в Конституционный Суд.

303. В ч. 4 ст. 15 Конституции говорится, что ратифицированные международные соглашения составляют неотъемлемую часть российской правовой системы. Теоретически, международные соглашения могут применяться непосредственно в суде. Судебной практики такого рода, использующей антидискриминационные положения международных инструментов по правам человека, не существует.

304. Конституция устанавливает, что (ст. 52) «права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба». Ст. 53 предусматривает, что «каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц». Однако действующее законодательство не предусматривает каких-либо специальных гарантий такого рода. Компенсация вреда может быть получена на общих основаниях, предусмотренных гражданским законодательством. Действующее законодательство не предусматривает компенсации за дискриминационное обращение как таковое.

305. Согласно ст. 1069 Гражданского кодекса РФ, вред, причиненный гражданину незаконными действиями или бездействием государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, подлежит возмещению.

306. Однако при рассмотрении в суде в мае-октябре 2006 г. иска Рустама Байбекова, покалеченного сотрудником милиции, к Министерству внутренних дел РФ о возмещении морального вреда, обнаружилось, что существует Приказ МВД РФ от 15 октября 1999 г. № 805, снимающий ответственность министерства за действия своих сотрудников. В соответствии с этим приказом сотрудники, в отношении которых служебной проверкой, органами дознания и следствия или судом установлено, что они совершили общественно опасное деяние, не признаются на момент совершения этого деяния исполняющими служебные обязанности. Таким образом, государство не несет никакой ответственности за их действия или бездействие.

307. Существует возможность получить денежную компенсацию за моральный вред по решению суда (ст. 151 ГК РФ). На практике этот механизм не используется в случаях дискриминации или преследования на этнической почве.

308. Пленум Верховного суда РФ, который наблюдает и анализирует судебную практику, ни разу не обращался к вопросам, относящимся к расовой или этнической дискриминации или разжиганию этнической вражды.

309. Специальные административные средства для индивидуальной защиты от дискриминации и компенсации не предусмотрены.

310. Не отмечены случаи, когда прокуратура или административные надзорные органы (например, инспекция труда или инспекция по надзору в сфере защиты прав потребителей) подавали иски в суд в защиту жертв дискриминации.

Ст. 7

«Государства-участники обязуются принять немедленные и эффективные меры, в частности в областях преподавания, воспитания, культуры и информации, с целью борьбы с предрассудками, ведущими к расовой дискриминации, поощрения взаимопонимания, терпимости и дружбы между нациями и расовыми или этническими группами, а также популяризации целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека, Декларации Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации и настоящей Конвенции».

311. Необходимость подобных мер декларируется на разных уровнях, и существенные шаги в этом отношении уже сделаны, но достигнутые результаты нельзя считать достаточными. Более того, ситуация становится противоречивой. В последние годы государство делает многое для поощрения ксенофобии в отношении иммигрантов и меньшинств. Многие заявления и действия высокопоставленных чиновников (в частности, заявления Президента В.В. Путина начала октября 2006 г. о «защите коренного населения»²⁴) выглядят как жесты солидарности с радикальными националистами.

312. Общие положения о стремлении государства содействовать межэтнической толерантности и межкультурному диалогу присутствуют в Основах законодательства РФ о культуре, Законе РФ об образовании, а также в Концепции национальной политики РФ. Высокоставленные должностные лица федеральных органов власти неоднократно высказывались в пользу укрепления межэтнического мира и согласия.

313. В масштабах страны этот подход нашел выражение в Федеральной целевой программы по формированию установок толерантного сознания и профилактике экстремизма в российском обществе на 2001–2005 гг. (утверждена Постановлением Правительства РФ № 629 от 25 августа 2001 г.). Программа предусматривала затраты на общую сумму в 397,7 млн рублей (13 млн 257 тыс. евро), поддерживала в основном исследовательские проекты и разработку учебных программ, но была досрочно прекращена решением Правительства РФ в мае 2004 г., а средства переданы в другие программы, относящиеся к образованию и культуре.

314. Многие регионы (Москва, Калуга, Рязань, Псков, Санкт-Петербург, Самара, Саратов, Ростов-на-Дону, Карелия, Кабардино-Балкарская Республика и другие) начиная с 2001 г. приняли свои программы развития толерантности, в основном следующие идеологии федеральной программы. В целом же проекты по развитию толерантности в масштабах страны немногочисленны, как правило, вызваны к жизни инициативой общественных организаций или отдельных чиновников на местах, проводятся разрозненно и бессистемно. Основная масса школьных и вузовских преподавателей об этих проектах, как и о самой Федеральной целевой программе, ничего не знает.

315. Несомненно, все эта деятельность может рассматриваться как показатель возросшего интереса властей к межэтнической интеграции, но говорить об ее практическом эффекте затруднительно. Кроме того, государственная поддержка проектов и программ, связанных с развитием толерантности, постепенно сворачивается после прекращения федеральной программы.

316. На официальном уровне было заявлено, что прекращение финансирования Федеральной программы не обозначает прекращения интереса государства к проблеме. Ссылки на ФЦП и сейчас в ряде случаев помогают исследователям и активистам общественных организаций в общении с региональными и муниципальными властями.

317. Региональные и муниципальные органы власти осуществляют сами или поощряют активность, которую можно обозначить использовавшимся в советский период термином «укрепление дружбы народов». Содержательно эта деятельность заключается, во-первых, в позитивной репрезентации различных этнических групп, во-вторых, в инициировании диалога различных этнических организаций при участии органов власти. Первая задача решается посредством различных культурно-просветительских мероприятий вроде «дней города», фестивалей и выставок «национальных культур», концертов и гастролей фольклорных коллективов. Для решения второй организуются всевозможные круглые столы, конференции, семинары и пр.

318. В Академии Государственной службы при Президенте РФ (занимающейся переподготовкой государственных служащих) и региональных Академиях государственной службы есть учебные курсы, знакомящие с «основами национальной политики». Эти курсы в основном охватывают такие темы, как федерализм и управление конфликтами, а проблемы предупреждения и ликвидации дискриминации, а также защиты меньшинств не затрагиваются. Помимо этого существуют экспериментальные курсы для социологов и журналистов по мультикультурализму и толерантности в МГУ и в негосударственной Московской школе социальных и экономических наук.

319. С 1997 г. учебный план для средних школ включает «национальный (то есть этнический. – *Авт.*) и региональный компонент». Как правило, программа изучения региональной истории и географии включает в себя сведения об основных этнических группах данного региона, в то время как изучение прав человека, в том числе вопросов борьбы с расовой дискриминацией и нетерпимостью, остается факультативным. Эти предметы преподаются только в отдельных школах по инициативе их руководства. Хотя потребность в развитии мультикультурного образования и этнической терпимости в средней школе признается всеми, в стране все еще нет соответствующих методик преподавания и учебников. В конце 2007 г. путем внесения поправок в ряд законов «национальный и региональный компонент» был упразднен в пользу федеральных образовательных стандартов. Но, скорее всего, соответствующие программы по мере внедрения новой системы все равно будут продолжены в том или ином виде.

320. Передачи общенациональных (федеральных) и региональных телевизионных компаний в целом не отражают многоэтничного характера российского общества. Телевизионные компании республик в составе РФ имеют программы вещания на языках «титულных» национальностей этих республик. Компании нескольких регионов (Самарской, Тюменской, Оренбургской областей) ограниченное время (как правило, по несколько часов в месяц) вещают на языках наиболее крупных национальных меньшинств.

321. Ситуация в стране в целом характеризуется сворачиванием деятельности государства по поддержке культурного и языкового плюрализма. В частности, формулировки Федерального закона о государственном языке 2005 г. допускают ограничение использования иных, кроме русского, языков в неофициальной публичной сфере и требуют обязательного использования русского языка в официальном общении. Новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ утратил по сравнению с предшествующим законодательством положения об учете особых потребностей национальных меньшинств и коренных народов в местах их компактного проживания. Изменения в федеральном законодательстве (Федеральный закон № 122 «о монетизации льгот») фактически положили конец бюджетному субсидированию местной прессы, в том числе на языках меньшинств. Реформа Всероссийской государственной телерадиовещательной компании 2004 г. привела к пересмотру сетки вещания в пользу федерального центра и сокращению вещания республиканских станций на региональных языках.

Рекомендации

322. Руководство Российской Федерации должно предпринять следующие меры.

Законодательство, относящееся к дискриминации

323. Ввести в законодательство четкое, адекватное и соответствующее международным обязательствам РФ определение дискриминации, в частности, установить определения прямой и косвенной дискриминации, а также сегрегации, подстрекательства к дискриминации, принуждения к дискриминации и поддержки дискриминации. Пересмотреть российское законодательство для того, чтобы обеспечить запрет, ликвидацию и наказуемость более широкого, нежели в настоящее время, круга проявлений дискриминации. Ввести прямой запрет дискриминации и сегрегации в таких областях, как жилищные отношения и образование всех уровней.

324. Внести поправки в Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» 2002 г. с целью ликвидации злоупотребления властью в отношении свободы слова и общественных объединений.

325. Внести поправки в ст.ст. 136, 239, 280, 282, 282¹, 282² УК РФ таким образом, чтобы они соответствовали требованиям ст. 1, п. 1, ст. 2, п. 1 и 4 Конвенции, но исключали злоупотребления властью в отношении свободы слова и общественных объединений.

326. Внести поправки в Гражданский процессуальный кодекс РФ и в Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» 1993 г., чтобы предоставить возможность судебного обжалования любого рода прямой и косвенной дискриминации и сегрегации как таковых (не обязательно предполагающих прямого нарушения или ограничения определенного права).

327. Внести поправки в процессуальное законодательство, которые позволили бы общественным организациям подавать иски, относящиеся к дискриминации и возбуждению этнической вражды, в защиту неопределенного круга лиц.

Общая политика

328. Признать российское гражданство бывших граждан Советского Союза, которые имеют право на российское гражданство в соответствии со ст. 13, ч. 1 и 2 Закона о гражданстве 1991 г. (то есть тех, кто постоянно проживал на территории РФ на 6 февраля 1992 г. или родился в России), в том числе представителей подвергающихся дискриминации этнических меньшинств (месхетинцы, курды, армяне).

329. Предоставить легальный статус (вид на жительство) в упрощенном коллективном порядке бывшим гражданам Советского Союза, которые фактически проживали на территории России на дату вступления в силу Федерального закона «О правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации» 2002 г. Внести поправки в закон 2002 г. о статусе иностранных граждан, устранив из него необоснованные ограничения и дискриминационные положения и включив переходные положения, создающие основу для легализации бывших советских граждан, фактически живущих в РФ. Пересмотреть законодательство, касающееся иностранных граждан и лиц без гражданства (в первую

очередь законодательство о здравоохранении и образовании) с целью устранения из него положений, создающих условия для дискриминации по признаку гражданства.

330. Принять меры по замене паспортной системы иной системой идентификации и документирования личности, не основанной на единственном документе, удостоверяющем личность, и не привязанной к месту жительства человека. До проведения этой основной реформы пересмотреть все законы и иные нормативно-правовые акты, лежащие в основе паспортной системы. В частности, ликвидировать институт обязательной регистрации по месту пребывания, аннулировать все нормы, которые препятствуют реализации права на свободу передвижения и выбор места жительства, ликвидировать все нормы и практику, увязывающие реализацию прав и обязанностей с наличием паспорта и регистрации по месту жительства, отменить систему плановых заданий для органов милиции по привлечению к ответственности за совершение административных правонарушений, в том числе за «нарушение паспортного режима», определенного числа лиц.

331. Вместо Закона РФ «О вынужденных переселенцах» 1993 г. принять соответствующий российским реалиям Федеральный закон «О внутренних перемещенных лицах», который четко устанавливал бы ответственность государства в ситуациях вынужденного перемещения людей и действительно предоставлял бы всем лицам, ставшим или обоснованно опасавшимся стать внутри страны жертвами дискриминации, преследований, массовых беспорядков, военных действий техногенных и экологических катастроф, право на защиту и поддержку без какой-либо дискриминации на основе этнической принадлежности и места жительства.

332. Пересмотреть политику в отношении казачьего движения, лишить казачьи организации их привилегированного статуса, в том числе права их членов на ношение оружия.

333. Обеспечить исполнение существующих законов Российской Федерации, направленных на защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, которые включают образование территорий традиционного природопользования, приоритетный доступ этих народов к традиционным природным ресурсам, компенсации ущерба за коммерческое использование земель и природных ресурсов, развитие территориального общественного самоуправления.

Защита определенных групп

334. Публично осудить кампанию преследований в отношении граждан Грузии и лиц грузинского происхождения; привлечь к ответственности ее инициаторов и участников. В упрощенном порядке возместить пострадавшим причиненный ущерб.

335. Прекратить кампанию преследования чеченцев по всей стране и наказать ее инициаторов и участников. Защитить права и свободы лиц, относящихся к чеченскому меньшинству, в частности, право на свободу передвижения и выбор места жительства, право на труд и образование. Прекратить попытки насильственно вернуть или принудить к возвращению в Чечню чеченцев и положить конец созданию препятствий в получении ими личных документов. Предпринять неотложные меры по борьбе с враждебными настроениями и предрассудками в отношении чеченцев.

336. Публично осудить кампанию преследований в отношении месхетинских турок и других меньшинств в Краснодарском крае; привлечь к ответственности ее инициаторов и участников. Обеспечить ускоренную и упрощенную процедуру обеспечения легального статуса и прав людей, относящихся к месхетинским туркам и другим группам в сходном положении – езидам, курдам и хемшилам. Коллективная легализация должна включать в себя 1) признание и защиту их прав собственности на недвижимость, 2) признание их российскими гражданами в соответствии со ст. 13, ч. 1 Закона о гражданстве 1991 г., 3) регистрацию по месту жительства.

337. Провести расследование фактов массовых выселений цыган и ликвидации цыганских поселков; привлечь к ответственности организаторов и исполнителей таких акций; возместить пострадавшим причиненный ущерб. Обеспечить признание права собственности цыган на свои земельные участки и домовладения. Принять меры по интеграции, социальной и правовой поддержке цыганского меньшинства, в том числе в рамках специальных государственных программ или планов действий.

338. Провести расследование фактов отказа в образовании территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, отказа в использовании природных ресурсов в целях традиционного жизнеобеспечения, недобровольного переселения в результате промышленного освоения территорий традиционного расселения и хозяйственной деятельности, публикаций, направленных на разжигание расовой неприязни к коренным народам.

Судебные и правоохранительные органы

339. Пресечь практику проведения кампаний избирательных проверок и иных оперативных мероприятий в отношении определенных этнических групп.

340. В связи с сообщениями о фабрикации уголовных дел против лиц, относящихся к этническим меньшинствам, провести пересмотр дел по ст. 222 («Незаконная передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств») и ст. 228 («Незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозка, пересылка либо сбыт наркотических средств или психотропных веществ») УК РФ. Освободить и реабилитировать арестованных и осужденных по сфабрикованным обвинениям, компенсировать им причиненный вред, наказать должностных лиц, ответственных за такие фабрикация.

341. Незамедлительно расследовать все заявления о пытках, жестоком обращении и прочих нарушениях на этнической почве, совершаемых представителями органов власти, и обеспечить защиту жертв и свидетелей от любых форм запугивания, притеснений или оскорблений. Рассмотреть вопрос создания государственной комиссии по расследованию случаев и практики жестокого обращения на этнической почве.

342. Обеспечить, чтобы в официальную статистику включались данные по количеству и результатам гражданских, а также административных и уголовных дел, возбуждаемых в связи с нарушением равенства прав и возбуждения расовой, национальной или религиозной вражды.

Образование и профессиональная подготовка

343. Пересмотреть учебные программы и методики обучения, с тем, чтобы исключить положения, ведущие к формированию предубеждений, расистских взглядов и негативных этнических стереотипов.

344. Сделать борьбу с расизмом и дискриминацией и развитие толерантности неотъемлемыми элементами процессов подбора и обучения сотрудников

правоохранительных органов и контроля за их деятельностью. Разработать и ввести в действие программы обучения и мониторинга для предотвращения дискриминационного поведения любых должностных лиц, включая сотрудников правоохранительных органов.

1 Если определенный инцидент широко описывался и комментировался средствами массовой информации и правозащитными организациями и стал общеизвестным, в докладе не приводится ссылка на конкретный источник информации.

2 Весной и летом 2007 г. в разных регионах страны отмечались направленные против эстонцев дискриминационные объявления в магазинах, ресторанах и барах, а также публичные призывы к дискриминации эстонцев. См. комментарии к ст. 5(f) Конвенции.

3 Формально с 2003 г. правила МВД, а ныне ФМС устанавливают, что при невозможности получения паспорта по месту постоянной регистрации его можно оформить по месту временной регистрации или фактического проживания. Однако эти правила далеко не всегда соблюдаются; лицам, вынужденно покинувшим Чечню и, как правило, сохранившим там регистрацию по месту жительства, отказывают в получении паспортов по месту фактического проживания и требуют оформлять их по месту постоянной регистрации, хотя поездка в Чечню дорогостояща и зачастую опасна.

4 Точные официальные данные отсутствуют.

5 ФМС России. Официальная статистическая информация. Статистические данные по форме 1-РД «Результаты деятельности территориальных органов по состоянию на 1 января 2008 года» (http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/stat_1_rd/index.php?phrase_id=220900).

6 Данные, сообщенные ФМС на круглом столе в Государственной Думе Федерального Собрания РФ «Актуальные проблемы правового обеспечения противодействия незаконной миграции» 23 октября 2007 г.

7 Там же.

8 ФМС России. Официальная статистическая информация (<http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/index.php>).

9 См.: О соблюдении Российской Федерацией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Альтернативный доклад НПО. 2002 <http://www.memo.ru/hr/discrim/ver1/index.htm>).

10 ФМС России. Официальная статистическая информация. Статистические данные по форме 1-РД.

11 Данные ФМС РФ; опубликованы в: О положении жителей Чечни в Российской Федерации. Август 2006 г. – октябрь 2007 г. / Под. ред. С.А. Ганнушкиной. М.: ПЦ «Мемориал», Программа «Миграция и право», 2007. [http://refugee.memo.ru/C325678F00668DC3/\\$ID/6AE81AEE666DB64BC32573AA00016555](http://refugee.memo.ru/C325678F00668DC3/$ID/6AE81AEE666DB64BC32573AA00016555)

12 ФМС России. Официальная статистическая информация. Статистические данные по форме 1-РД.

13 Там же; Данные ФМС РФ; опубликованы в: О положении жителей Чечни в Российской Федерации. Август 2006 г. – октябрь 2007 г.

14 Смольякова Т. Очередь в Россию // Российская газета. 2007. 15 января.

15 Этнически избирательный подход в действиях милиции в московском метро (<http://jurix.ru/sections/programs/discrimination/profiling.htm>).

16 Козенко А. Грузины спасли ингушей от московской милиции // Коммерсантъ. 2006. 15 ноября.

[17](http://grani.ru/War/Chechnya/p.94040.html) В преддверии тысячелетия Казань зачистили от чеченцев. // Грани.ру. 2005. 28 августа (http://grani.ru/War/Chechnya/p.94040.html)

[18](#) Некрасов С. Вокруг пальца. Праздник дактилоскопии в Пустошке // Новая газета. 2005. 10 ноября.

[19](http://www.kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/1185954.html) Яценко В. В Волгоградской области массово задерживают цыган. // Кавказский узел. 2007. 7 мая (http://www.kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/1185954.html).

[20](#) Национальный запрос (Письма президенту) // Московский комсомолец. 2007. 22 октября.

[21](#) Следует вместе с тем признать, что значительная часть наркотрафика идет в Россию именно из Таджикистана.

[22](#) Данные и оценки, касающиеся фальсификации дел в отношении таджиков, предоставлены Фондом «Таджикистан» (Москва) по результатам деятельности организации оказанию правовой помощи индивидуальным заявителям – выходцам из Таджикистана.

[23](http://www.gazeta.ru/politics/georgia/910146.shtml) Горланова Елена и др. Приглашение на казнь // Газета.ру. 2006. 9 октября (http://www.gazeta.ru/politics/georgia/910146.shtml).

[24](http://www.refugee.memo.ru/_c325678f00668dc3.nsf/$ID/19914d7ccc27cd30c32572d7004a5c7f!OpenDocument&ExpandSection=3#_Section3) Описательный отчет по программе «Миграция и Право» за период 01/01/06 – 31/12/06 (http://www.refugee.memo.ru/_c325678f00668dc3.nsf/\$ID/19914d7ccc27cd30c32572d7004a5c7f!OpenDocument&ExpandSection=3#_Section3).

[25](http://hrw.org/reports/2007/russia1007/7.htm#_ftnref222) Singled Out. Russia's Detention and Expulsion of Georgians. Human Rights Watch Report. October 2007 (http://hrw.org/reports/2007/russia1007/7.htm#_ftnref222).

[26](#) Орлова Ольга. Уральские силовики возьмутся за казино и рынки // ИА Новый регион. 2006. 6 октября.

[27](#) Буранов Иван. Грузинские мигранты пошли вслед за вином // Коммерсант. 2006. 30 сентября.

[28](http://www.gazeta.ru/politics/georgia/893833.shtml) Горланова Елена. У грузин своя миграция // Газета.ру. 2006. 5 октября. (http://www.gazeta.ru/politics/georgia/893833.shtml).

[29](http://president.kremlin.ru/appears/2006/10/04/1410_type63378_111998.shtml) Начало встречи Президента РФ В.В.Путина с лидерами фракций Государственной Думы. 4 октября 2006 г. (http://president.kremlin.ru/appears/2006/10/04/1410_type63378_111998.shtml); Вступительное слово на заседании Совета по реализации приоритетных проектов и демографической политике. 5 октября 2006 г. (http://president.kremlin.ru/appears/2006/10/05/1910_type63374type63378type82634_112066.shtml).

[30](#) Участие Госнаркоконтроля объясняется тем, что погромы в этом и во многих других случаях мотивировались коллективной ответственностью за участие – реальное или мнимое – цыганских жителей этих поселений в распространении наркотиков.

[31](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103827) Багдонавичус и др. против России. Дело №19841/06. Подробности см.: http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103827.

[32](http://www.vecherka.com/?pt=8&artid=720&lst=90) Васильев С. Нам помогают Боос и «Единая Россия» // Калининградская Вечерка. 2006. 5 марта (http://www.vecherka.com/?pt=8&artid=720&lst=90); Кулаева Стефания. Антирасизм: архангельским цыганам предложено «небо» // Бюллетень Антидискриминационного центра «Мемориал». № 13, апрель 2006 г. (http://www.memorial.spb.ru/catalog/?l=37).

[33](http://www.memo.ru/hr/discrim/ver1/index.htm) См.: О соблюдении Российской Федерацией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Альтернативный доклад НПО. 2002. (http://www.memo.ru/hr/discrim/ver1/index.htm).

[34](#) К концу октября 2007 г. компенсации получили 37 857 семей, покинувших Чечню, и 45 939 семей, оставшихся в Чечне, притом что до начала боевых действий в республике жило около полутора миллионов человек. Данные ФМС РФ взяты из: О положении жителей Чечни в Российской Федерации. Август 2006 г. – октябрь 2007 г. ([http://refugee.memo.ru/C325678F00668DC3/\\$ID/6AE81AEE666DB64BC32573AA00016555](http://refugee.memo.ru/C325678F00668DC3/$ID/6AE81AEE666DB64BC32573AA00016555)).

[35](#) Максимум 140 тыс. рублей (около 4 тыс. евро) покинувшим Чечню и до 350 тыс. рублей (около 10 тыс. евро) оставшимся в Чечне.

[36](#) О положении жителей Чечни в Российской Федерации. Август 2006 г. – октябрь 2007 г. ([http://refugee.memo.ru/C325678F00668DC3/\\$ID/6AE81AEE666DB64BC32573AA00016555](http://refugee.memo.ru/C325678F00668DC3/$ID/6AE81AEE666DB64BC32573AA00016555)).

[37](#) Там же.

[38](#) Там же.

[39](#) Большинство езидов в Краснодарском крае заявляет о себе как отдельной не только религиозной, но и этнической группе.

[40](#) **Положение «Об основных понятиях и терминах, используемых в казачестве»** (<http://www.allcossacks.ru/3ofp/ofpd060825nd1.htm>).

[41](#) Николаенко И.В. Правовые аспекты землевладения казачьих обществ в Российской Федерации // Право и политика. 2004. № 8. С. 104.

[42](#) Пример использования гранатометов в тренировке так называемой дружины Движения против нелегальной иммиграции можно видеть здесь: <http://potkinu-net.livejournal.com/13002.html>

[43](#) См.: <http://dugin.gfns.net/ideolog/friends/moshkin>.

[44](#) Козенко А. ФМС будет ловить нелегалов на живца. Движению «Местные» разрешили отлов гастарбайтеров // Коммерсантъ. 2007. 18 сентября.

[45](#) **Справка о событиях в селе Яндыки Астраханской области (ПЦ «Мемориал»)** // Сайт ПЦ «Мемориал». 2006 (<http://www.memo.ru/hr/discrim/ver1/index.htm>).

[46](#) Кожевникова Галина. Союз казачества с неонацистами и ДПНИ // Центр «СОВА». Национализм и ксенофобия. 2006. 26 сентября (<http://xeno.sova-center.ru/29481C8/800DB41>).

[47](#) Казаки пригрозили выпороть эстонские власти // Лента.ру. 2007. 3 мая (<http://lenta.ru/news/2007/05/03/cossacks/>).

[48](#) **Павел Чиков (Ассоциация "Агора"): "Прокуратура трижды отказала в возбуждении уголовного дела против атамана Ставропольского казачьего округа Серкова за антиэстонские высказывания" // Кавказский узел. 2007. 31 августа** (<http://www.kavkaz.memo.ru/print/analytics/id/1196024.html>).

[49](#) По справке ФМС РФ, предоставленной Правозащитному центру «Мемориал».

[50](#) Пучкова М. Соответствие конституции и текущего законодательства РФ международным обязательствам РФ в области предотвращения и ликвидации расовой и этнической дискриминации // Проблемы правового регулирования межэтнических отношений и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации. М.: Немецко-русский обмен, 2004. С. 30.

[51](#) Следует отметить курьез, связанный с недопущением, согласно поправкам к Закону об НКА 2003 г., многоэтнических национально-культурных автономий; см. информацию, относящуюся к ст. 2, п. 1(а) Конвенции.

[52](http://www.refugee.memo.ru/__c325678f00668dc3.nsf/$ID/19914d7ccc27cd30c32572d7004a5c7f!OpenDocument&ExpandSection=3#_Section3) Описательный отчет по программе «Миграция и Право» за период 01/01/06 – 31/12/06 ([http://www.refugee.memo.ru/__c325678f00668dc3.nsf/\\$ID/19914d7ccc27cd30c32572d7004a5c7f!OpenDocument&ExpandSection=3#_Section3](http://www.refugee.memo.ru/__c325678f00668dc3.nsf/$ID/19914d7ccc27cd30c32572d7004a5c7f!OpenDocument&ExpandSection=3#_Section3)).

[53](http://www.refugee.memo.ru/__c325678f00668dc3.nsf/$ID/19914d7ccc27cd30c32572d7004a5c7f!OpenDocument&ExpandSection=3#_Section3) Описательный отчет по программе «Миграция и Право» за период 01/01/06 – 31/12/06 ([http://www.refugee.memo.ru/__c325678f00668dc3.nsf/\\$ID/19914d7ccc27cd30c32572d7004a5c7f!OpenDocument&ExpandSection=3#_Section3](http://www.refugee.memo.ru/__c325678f00668dc3.nsf/$ID/19914d7ccc27cd30c32572d7004a5c7f!OpenDocument&ExpandSection=3#_Section3)).

[54](http://www.runewsweek.ru/theme/?tid=149&rid=2310) Встречаются, например, такие выражения: «...до недавнего времени коренные народы считались низшей кастой человечества, теперь с ними придется считаться всем..., борьба малых народов за свои права становится похожа на экономический шантаж», «...требования вполне согласуются с ресурсным национализмом – главной идеологией движений коренных народов» (Котин М., Рагозин Л. и др. Возвращение первородства // Русский Newsweek. 2008. № 3. 14 – 20 января. <http://www.runewsweek.ru/theme/?tid=149&rid=2310>).

[55](#) Динамика интолерантных высказываний в СМИ отслеживается в мониторинге, который ведет Центр «СОВА». См.: Кожевникова Галина. Язык вражды после Кондопоги // Язык вражды против общества. М.: Центр «СОВА», 2007. С. 10–71.

[56](http://xeno.sova-center.ru/89CCE27) Мониторинг таких случаев ведется на сайте Центра «СОВА» в разделе «Неправомерный антиэкстремизм» (<http://xeno.sova-center.ru/89CCE27>).

[57](#) Данные последнего года, по опыту мониторинга, еще существенно пополнятся в ближайшие месяцы. Официальной статистики подобных нападений не существует, так как предполагаемый мотив преступления фиксируется не стадии регистрации преступления, а только на стадии предъявления обвинения.

[58](http://xeno.sova-center.ru/29481C8/) Подробнее эти события анализируются в ежегодных докладах Центра «СОВА»; доступны на сайте «СОВЫ» (<http://xeno.sova-center.ru/29481C8/>).

[59](http://xeno.sova-center.ru/45A2A1E/8CA9B22) Подробно о ней см.: Расследование уголовного дела банды экстремистов не подтвердило их причастность к многим убийствам // Сайт прокуратуры Санкт-Петербурга. 2006. 7 июля (<http://www.prokuratura.sp.ru/print.html?news/2006/07/07/1>); В Санкт-Петербурге группа экстремистов подозревается в причастности к преступлениям, совершенным в начале 2006 г. // Центр «СОВА». Национализм и ксенофобия. 2007. 26 февраля (<http://xeno.sova-center.ru/45A2A1E/8CA9B22>).

[60](http://www.memo.ru/2007/10/24/2410073.htm) The Situation in the Republic of Ingushetia. En Route to Destabilization. September 2007. (<http://www.memo.ru/2007/10/24/2410073.htm>).

[61](http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/index.htm) Ингушетия: 2007 год. Куда дальше? Январь 2008 г. Москва. (<http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/index.htm>).

[62](http://www.kavkazcenter.com/russ/content/2006/05/17/44511.shtml) <http://www.kavkazcenter.com/russ/content/2006/05/17/44511.shtml>.

[63](#) Официальная статистика МВД и Генеральной прокуратуры, к сожалению, не всегда позволяет понять, какие дела, в которых учтен расистский мотив, связаны с насилием, а какие – с пропагандой, так как по ст. 282 УК квалифицируются преступления обоих типов. Эта статистика не публикуется официально, и нет возможности ее проверить.

[64](#) Подробнее о практике вынесения приговоров за преступления ненависти см. также в докладах Центра «СОВА».

[65](#) Правоохранительные органы зачастую не реагируют на обращение к ним НПО по поводу конкретных ксенофобских публикаций СМИ; например, не последовало реакции Генеральной прокуратуры РФ на

обращение Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации по поводу публикации в журнале «Русский Newsweek» (Котин М., Рагозин Л. и др. Возвращение первородства // Русский Newsweek. 2008. № 3. 14 – 20 января.
<http://www.runewsweek.ru/theme/?tid=149&rid=2310>), упоминавшейся выше (сноска 54) .

[66](#) Подробнее см. постоянно пополняемый список на сайте Центра «СОВА» (<http://xeno.sova-center.ru/4DF39C9/8F8DBA0>). Отметим, что некоторые материалы признаны экстремистскими явно неправомерно, в частности, труды турецкого богослова Саида Нурси.

[67](#) Полный список экстремистских организаций см. на сайте Центра «СОВА» (<http://xeno.sova-center.ru/4DF39C9/A12DD8E>).

[68](#) Национализм: Карельский фронт // Русский Newsweek. 2006. № 35. 11–17 сентября.

[69](#) Михаил Ваничкин: Всю Россию мы не спасем, но в Петербурге этим пора заниматься // ЗАКС.Ру. 2006. 25 апреля (<http://www.zaks.ru/new/archive/view.shtml?i=20821&p=0>).

[70](#) Мигранты заплатят ФМС за жизнь // Газета.ру. 2007 3 марта (http://www.gazeta.ru/2007/03/02/oa_232970.shtml).

[71](#) «Превышение 20-процентной нормы приезжих вызывает дискомфорт у коренного населения» // Время новостей. 2006. 16 ноября.

[72](#) Сообщение Антидискриминационного центра «Мемориал» (Санкт-Петербург).

[73](#) Указ Президента РФ № 386 от 10 апреля 1992 г. с последующими изменениями и приказ МВД № 330 от 30 июня 1994 г.

[74](#) Анализ решения суда о ликвидации Совета старейшин балкарского народа // Центр «СОВА». 2007. 24 октября (<http://xeno.sova-center.ru/89CCE27/89CD1C9/A80953F>).

[75](#) Данные ФМС РФ взяты из: О положении жителей Чечни в Российской Федерации. Август 2006 г. – октябрь 2007 г.

[76](#) В Ярославле эстонцев приравнивали к собакам // Городской телеканал (Ярославль). 2007. 7 мая (<http://gtk.yar.ru/news/6169.ns>); Дискриминационная вывеска у входа в кафе Ярославле // Центр «СОВА». Национализм и ксенофобия. 2007. 7 мая (<http://xeno.sova-center.ru/45A29F2/926FADD>).

[77](#) Антиэстонская истерия по-мурмански // Комсомольская правда (Мурманск). 2007. 11 мая;

Об отказе см.: <http://blog.kp.ru/users/929348/post41271262/page1.html> – блог человека, который обратился в прокуратуру.

[78](#) Начало встречи Президента РФ В.В. Путина с лидерами фракций Государственной Думы. 4 октября 2006 г. (http://president.kremlin.ru/appears/2006/10/04/1410_type63378_111998.shtml); Вступительное слово на заседании Совета по реализации приоритетных проектов и демографической политике. 5 октября 2006 г. (http://president.kremlin.ru/appears/2006/10/05/1910_type63374type63378type82634_112066.shtml).