

**Европейская комиссия по  
борьбе с расизмом и  
нетерпимостью**

**Третий доклад по  
Российской  
Федерации**

Принят 15 декабря 2005 года

Страсбург, 16 мая 2006 года



За более детальной информацией о работе Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРИ) и о деятельности Совета Европы в этой области можно обращаться в:

Secretariat of ECRI  
Directorate General of Human Rights – DG II  
Council of Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64  
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87  
E-mail: [combat.racism@coe.int](mailto:combat.racism@coe.int)

Посетите нашу страничку в WEB: [www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ .....</b>	<b>5</b>
<b>КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДОКЛАДА .....</b>	<b>6</b>
<b>I. ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ НА ОСНОВАНИИ ВТОРОГО ДОКЛАДА ЕКРН ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	<b>7</b>
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ .....	7
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ДРУГИЕ ОСНОВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ .....	8
- Предоставление гражданства .....	8
НОРМЫ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА .....	9
НОРМЫ ГРАЖДАНСКОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА .....	13
СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ОРГАНЫ И ДРУГИЕ ОРГАНИЗАЦИИ .....	14
ОБРАЗОВАНИЕ И ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ИНФОРМИРОВАННОСТИ .....	15
ПРИЕМ БЕЖЕНЦЕВ И ОТСУТСТВИЕ СТАТУСА ГРАЖДАНИНА РФ .....	17
- Иммиграция .....	17
- Лица, ищущие убежища в РФ, и беженцы .....	20
ДОСТУП К СОЦИАЛЬНЫМ УСЛУГАМ .....	22
ДОСТУП К ОБРАЗОВАНИЮ .....	23
ЗАНЯТОСТЬ .....	24
НАИМЕНЕЕ ЗАЩИЩЕННЫЕ ГРУППЫ НАСЕЛЕНИЯ .....	24
- Чеченцы и другие представители народов Кавказа .....	25
- Мусульмане .....	27
- Цыгане .....	28
- Еврейские общины .....	30
- Религиозные организации .....	30
- Турки-месхетинцы в Краснодарском крае .....	31
АНТИСЕМИТИЗМ .....	33
СМИ .....	34
ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МОНИТОРИНГА ЗА СИТУАЦИЕЙ .....	35
<b>II. ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОСОБУЮ ОЗАБОЧЕННОСТЬ .....</b>	<b>35</b>
НЕДАВНЕЕ ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ РАСИЗМА И НЕТЕРПИМОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	35
- Рост насилия на почве расизма .....	36
- Рост числа заявлений и публикаций расистского характера .....	37
- Использование расистских высказываний в политике .....	38
- Реакция российских властей на недавний рост расизма и нетерпимости в стране .....	39
ПОВЕДЕНИЕ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ .....	40
ПРОБЛЕМА РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ В СИСТЕМЕ РЕГИСТРАЦИИ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА .....	43

**БИБЛИОГРАФИЯ ..... 48**

**ПРИЛОЖЕНИЕ ..... 51**

## **Предисловие**

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) была создана Советом Европы. Она является независимым органом по мониторингу в области прав человека и специализируется по вопросам, связанным с расизмом и нетерпимостью. Комиссия состоит из независимых и беспристрастных членов, которые назначаются на основе своего морального авторитета и признанного опыта в связи с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью.

Одной из основ программы работы ЕКРН является индивидуальный подход к странам-членам СЕ, который позволяет ей анализировать ситуацию в отношении расизма и нетерпимости в каждом отдельном государстве-члене Совета Европы и готовить предложения и рекомендации по преодолению выявленных проблем.

Этот индивидуальный подход к странам распространяется на все государства-члены Совета Европы на равной основе. Работа осуществляется циклами в 4/5 года и охватывает 9/10 стран в год. Доклады по первому этапу были завершены в конце 1998 года, а доклады по второму этапу в конце 2002 года. Работа по третьему этапу началась в январе 2003 года.

Главное внимание в докладах третьего этапа уделяется «выполнению рекомендаций». В них анализируется, насколько страны внимательно рассмотрели и выполнили рекомендации предыдущих докладов, и если это было сделано, то в какой мере успешно и эффективно. В докладах третьего этапа рассматриваются также «вопросы, вызывающие особую озабоченность», которые определяются с учетом разных ситуаций в отдельных странах и анализируются в каждом докладе более углубленно.

Рабочие методы подготовки докладов включают анализ документов, контактный визит в данную страну, а затем и конфиденциальный диалог с национальными органами власти.

Доклады ЕКРН не являются результатом расследований или опроса свидетелей. Анализ проводится, исходя из большого объема информации, которая собирается из самых разных источников. Документальные исследования основываются на многочисленных важных национальных и международных письменных источниках. Посещение страны позволяет встретиться напрямую с заинтересованными кругами (как правительственными, так и неправительственными) с целью сбора подробной информации. Процесс конфиденциального диалога с национальными властями позволяет этим последним предложить, если они сочтут это необходимым, поправки к проекту доклада, с целью исправления любых возможных фактических ошибок. По завершению диалога национальные власти могут попросить, если они того пожелают, чтобы их позиция была представлена в приложении к итоговому докладу ЕКРН.

**Настоящий доклад составлен Комиссией под её собственную полную ответственность. В нем представлено положение дел по состоянию на 16 декабря 2005 года. Поэтому любое более позднее событие в выводах и предложениях ЕКРН не анализируется и не учитывается.**

### **Краткое содержание доклада**

После публикации второго доклада ЕКРН по Российской Федерации 13 ноября 2001 года был достигнут прогресс в ряде областей, рассмотренных во втором докладе. Были усилены положения уголовного права, направленные на борьбу с расовой дискриминацией, расизмом и экстремизмом, а ряд лиц был подвергнут уголовному преследованию в связи с пропагандой ненависти. Отныне в Трудовом кодексе содержится подробное положение о запрете дискриминации при найме на работу. Были предприняты или планируются, прежде всего на местном уровне, некоторые меры по поощрению толерантности и развитию межэтнического диалога.

Однако ряд рекомендаций, содержащихся во втором докладе ЕКРН, так и не был выполнен или выполнен лишь частично. Несмотря на определенное осуждение со стороны публичных властей расизма и пропаганды ненависти, требуются более активные меры по решению этой проблемы как на местном, так и на национальном уровне. Положения уголовного права, направленные на борьбу с расизмом, не применяются достаточным образом, особенно потому что не в полной мере учитываются расистские мотивы совершения правонарушений. После недавних изменений в законодательстве, лица, не имеющие гражданства, сталкиваются с трудностями при урегулировании своего юридического статуса. Многие рабочие-мигранты, прежде всего из стран СНГ, работают в тяжелейших условиях. Положение лиц ищущих убежища, а также беженцев является нестабильным. По-прежнему существуют проявления расовой дискриминации, особенно в области образования, в вопросах доступа к социальным услугам и в области занятости. Продолжает вызывать беспокойство юридический статус и условия жизни турок-месхетинцев в Краснодарском крае, несмотря на то, что на национальном уровне этому вопросу уделяется больше внимания. Увеличилось число антисемитских актов, нарастали расизм и нетерпимость в целом. Отмечается рост расового насилия, увеличение количества расистских высказываний, а также более широкое использование расистских и ксенофобных высказываний в политике. Те меньшинства, которые выделяются своей внешностью, в том числе чеченцы, другие выходцы с Кавказа, цыгане, турки-месхетинцы в Краснодарском крае, граждане из стран СНГ, из Африки, Азии и другие неграждане, а также члены небольших религиозных групп, включая евреев, являются основными целями нападений расистского характера или возбуждающих расизм высказываний. Поведение милиции и казаков часто носит дискриминационный и незаконный характер и это совершается практически безнаказанно. Серьезной остается расовая дискриминация при регистрации по месту жительства. Эта система по всей стране негативно влияет на основные права меньшинств, выделяющихся своим внешним видом.

В данном докладе ЕКРН рекомендует, чтобы российские власти предприняли дальнейшие шаги по ряду направлений. Требуется усовершенствовать применение положений уголовного права в отношении расизма и нетерпимости. ЕКРН рекомендует создать независимый орган, который целенаправленно занимался бы борьбой с расизмом и расовой дискриминацией. Российским властям необходимо принять меры по урегулированию положения неграждан и по их защите от эксплуатации на рабочих местах. Необходимо разработать общую стратегию, направленную на противодействие актам дискриминации, насилия расистского характера или пропаганды ненависти, путем принятия профилактических мер и, в случае необходимости, соответствующих положений о наказании лиц, совершающих такие правонарушения. ЕКРН рекомендует принимать меры по недопущению противоправного поведения сотрудников правоохранительных органов, проводить соответствующую подготовку сотрудников правоохранительных органов в сфере прав человека и необходимости борьбы с расизмом. Российским властям требуется тщательно рассмотреть всю систему регистрации по месту жительства с тем, чтобы она не имела дискриминационных последствий для существующих меньшинств.

## I. ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ НА ОСНОВАНИИ ВТОРОГО ДОКЛАДА ЕКРН ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Международные правовые акты

1. В своем втором докладе по Российской Федерации ЕКРН призвал Российскую сторону ратифицировать следующие международные правовые акты, которые Российская Федерация уже подписала: Протокол №12 к Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ), Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств, Европейскую социальную хартию (пересмотренную) и Европейскую конвенцию о гражданстве. ЕКРН рекомендовала также, чтобы Российская Федерация подписала и ратифицировала Европейскую конвенцию о правовом положении рабочих-мигрантов и Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне.
2. ЕКРН с сожалением отмечает, что после публикации ее второго доклада не было достигнуто никакого прогресса в отношении подписания или ратификации вышеупомянутых международных правовых актов. Российская сторона сообщила, что она работает над подготовкой ратификации Протокола №12 к ЕКПЧ, Европейской социальной хартии, Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств и Европейской конвенции о гражданстве. ЕКРН не получила никакой информации от российских властей в отношении того, намерены ли они подписать или ратифицировать Европейскую конвенцию о правовом положении рабочих-мигрантов и Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне.
3. После публикации второго доклада ЕКРН по Российской Федерации был открыт для подписания и ратификации Дополнительный протокол к Конвенции о киберпреступности, касающийся установления уголовной ответственности за акты расизма и ксенофобии, совершенные при помощи компьютерных систем. Помимо этого, 1 июля 2003 года вступила в силу Международная конвенция о защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей. Российская Федерация не подписала и не ратифицировала Дополнительный протокол к Конвенции о киберпреступности и Международную конвенцию о защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей.

### **Рекомендации:**

4. ЕКРН повторяет свою рекомендацию, чтобы Российская сторона как можно быстрее подписала и ратифицировала следующие международные правовые акты: Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств, Европейскую социальную хартию (пересмотренную) и Европейскую конвенцию о гражданстве. Комиссия рекомендует также ратифицировать в возможно короткие сроки Европейскую конвенцию о правовом положении рабочих-мигрантов и Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне. ЕКРН особо подчеркивает важность ратификации Протокола №12 к Европейской конвенции о защите прав человека, который вступил в силу 1 апреля 2005 года и предусматривает общий запрет на дискриминацию.
5. ЕКРН рекомендует Российской стороне подписать и ратифицировать Конвенцию о киберпреступности и ее Дополнительный протокол, касающийся установления уголовной ответственности за акты расизма и

ксенофобии, совершенные при помощи компьютерных систем, а также Международную конвенцию о защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей.

### **Конституционные положения и другие основные правовые акты**

6. В своем втором докладе ЕКРН призвал Российскую сторону обеспечить, чтобы все удостоверения личности и другие официальные документы, выдаваемые на уровне регионов, соответствовали конституционным гарантиям свободного самоопределения и указания своей национальности. ЕКРН с удовлетворением отмечает, что новые российские паспорта, в отличие от старых советских паспортов, не содержат какой-либо информации о национальности российских граждан.

#### **- *Предоставление гражданства***

7. В своем втором докладе ЕКРН высказало озабоченность в отношении положения граждан бывшего Советского Союза, принадлежащих к определенным этническим группам, которые столкнулись с трудностями при получении российского гражданства. Комиссия призвала российские власти рассмотреть данную проблему в приоритетном порядке с тем, чтобы обеспечить соблюдение прав данных лиц.

8. 1 июля 2002 года вступил в силу Федеральный закон о гражданстве Российской Федерации. ЕКРН с интересом отмечает, что согласно данному закону, принципы и правила, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации, не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Российская сторона сообщила ЕКРН, что в соответствии с поправкой к Закону от 2003 года, в статье 14 Закона предусматривается упрощенная процедура предоставления гражданства Российской Федерации бывшим советским гражданам. Тем не менее, требование, содержащееся в статье 14-4, о том, что надо доказать наличие регистрации по месту жительства либо разрешения на временное проживание в Российской Федерации, как представляется, остается без изменений и поэтому также препятствует членам существующих меньшинств (которые могут столкнуться с трудностями в получении такой регистрации или разрешения) получить гражданство<sup>1</sup>. Существует озабоченность в отношении того, что новый Закон о гражданстве может еще больше осложнить возможность для тех граждан из бывшего Советского Союза, которые постоянно проживали в России после развала Советского Союза, обращаться с просьбой о предоставлении гражданства – особенно когда новое законодательство применяется в сочетании с Федеральным законом о правовом положении иностранных граждан. Некоторые бывшие советские граждане, например, принадлежащие к общинам чеченцев и цыган, сталкиваются с непреодолимыми препятствиями при получении российского гражданства. ЕКРН знает также о положении некоторых турок-месхетинцев, проживающих в Краснодарском крае, которые уже многие годы безуспешно добиваются российского гражданства. По сообщениям НПО, члены таких уязвимых групп могут оказаться даже в ловушке безгражданства, если российские власти не найдут быстро эффективных решений в данной области.

---

<sup>1</sup> Что касается регистрации по месту жительства, см. ниже главу «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – проблема расовой дискриминации в системе регистрации по месту жительства».



### **Рекомендации:**

9. ЕКРН приветствует усилия российских властей по облегчению получения российского гражданства бывшими советскими гражданами, которые постоянно проживали в Российской Федерации. Комиссия обращает внимание Российской стороны на те трудности, с которыми по-прежнему сталкиваются некоторые этнические группы в процессе получения гражданства и призывает в ближайшее время найти разумные решения, для того, чтобы в максимальной степени избегать случаев появления лиц без гражданства.

### **Нормы уголовного законодательства**

10. В своем втором докладе ЕКРН выразила озабоченность в связи с редким применением норм уголовного законодательства, направленных на борьбу с расизмом. Комиссия призвала к проведению более активной политики в этом отношении и, в частности, к осуществлению мер, направленных на более глубокое осознание всеми, кто работает в этой сфере, необходимости более эффективного соблюдения законов.
11. ЕКРН с удовлетворением отмечает, что Российская сторона недавно усилила и дополнила уже существующие положения Уголовного кодекса, направленные на борьбу с расизмом и нетерпимостью<sup>2</sup>. В статье 136 Уголовного кодекса предусматривается наказание за нарушение равенства граждан через прямые или косвенные преимущества или ущерб в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений. Это положение было изменено в 2004 году и теперь здесь есть ссылка на запрет «дискриминации», в том числе и расовой дискриминации.
12. Статья 282 Уголовного кодекса запрещает «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». Это положение было изменено Федеральным законом «о противодействии экстремистской деятельности»<sup>3</sup>. Новый закон определяет «экстремистскую деятельность» как «насильственные действия против государства либо возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию, унижение национального достоинства; вандализм и массовые беспорядки; пропаганду

---

<sup>2</sup> Помимо других положений, в пункте 1 (е) статьи 63 предусмотрено, что «совершение преступления по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды» рассматривается как отягчающее обстоятельство и за это предусмотрены более суровые наказания, чем за другие правонарушения. В пункте 2 статьи 105 предусматривается наказание за убийство по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды либо кровной мести; в статье 111 пункт 2 предусматривается наказание за умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, опасного для жизни человека по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды; в статье 117 пункт 2 предусматривается наказание за пытки по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды; статья 357 предусматривает наказание за геноцид.

<sup>3</sup> Федеральный закон № 114-ФЗ «О борьбе с экстремистской деятельностью» и поправки к Уголовному кодексу вступили в силу в августе 2002 года.

исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой». Согласно этому закону, суд может запретить передачи или публикации СМИ, виновных в распространении экстремистских взглядов. Министерство внутренних дел ведет список материалов, которые были запрещены в силу экстремистского характера.

13. Комментируя Федеральный закон о противодействии экстремистской деятельности, многие НПО высказывали мнение, что содержащееся в нем определение экстремизма слишком широкое, что приводит к злоупотреблениям при толковании и применении. НПО сообщили, что уже есть некоторые примеры злоупотреблений при возбуждении дел против местных НПО, занимающихся правами человека и гуманитарными вопросами, под предлогом того, что они призывают к расовой ненависти или к насилию в отношении государства. ЕКРН исходит из того, что эта проблема связана скорее с толкованием закона со стороны милиции и прокуроров – оно иногда подтверждается, а иногда и отвергается судьями – чем с самим содержанием закона. Поэтому важно, чтобы статья 282 применялась при полном соблюдении Европейской конвенции о защите прав человека и в частности, ее статей 10 (свобода выражения мнения) и 11 (свобода ассоциаций) с учетом толкования со стороны Европейского суда по правам человека.
14. По мнению ЕКРН, некоторые положения, направленные на борьбу с пропагандой расизма в СМИ, также должны быть пересмотрены в свете накопленного опыта. В настоящее время единственная возможная мера заключается в простом закрытии соответствующего органа СМИ после ряда официальных предупреждений. Такая громоздкая процедура и ее серьезные последствия не способствуют тому, чтобы правоохранительные органы и прокуратура возбуждали дела против СМИ по признаку расистских высказываний. Предлагается, чтобы российские власти приняли более широкий набор наказаний в отношении СМИ или журналистов, ответственных за пропаганду ненависти, что позволило бы судьям выбирать наиболее целесообразные наказания.

#### **Рекомендации:**

15. ЕКРН призывает Российскую сторону пересмотреть и дополнить положения уголовного права, направленные на борьбу с пропагандой ненависти на почве расизма в СМИ. В этой связи она должна учитывать разделы, посвященные положениям уголовного права в Общеполитической рекомендации ЕКРН No. 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией. В частности, в уголовном праве должны быть предусмотрены эффективные, соразмерные и профилактические наказания в связи со всеми правонарушениями расистского характера. Следует также предусмотреть дополнительные или альтернативные наказания, такие как: участие в учебных курсах, отказ или прекращение предоставления государственных дотаций или помощи или публикация всего или части приговора<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> См. пункт 23 Общеполитической рекомендации ЕКРН N°7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией и пункт 49 пояснительного меморандума.

16. Несмотря на вышеизложенные проблемы, существующее уголовное законодательство содержит соответствующие положения для преследования большинства из видов правонарушений расистского характера или пропаганды ненависти. Однако ЕКРН с озабоченностью отмечает, что по сообщениям многих НПО нынешнее выполнение этих положений далеко не удовлетворительно, несмотря на некоторые улучшения в последнее время. Согласно официальным<sup>5</sup> и неофициальным источникам, за последние три года среднее количество дел, в которых использовалось положение о борьбе с насилием на расовой почве или пропаганды ненависти, было менее 50 в год. Число же дел, по которым был вынесен обвинительный приговор, еще меньше, поскольку по ряду дел выносятся оправдательный приговор или дела просто прекращаются. Как НПО, так и официальные представители, работающие в этой области, заявляют, что эти цифры далеко не отражают нынешнее положение в области насилия на расовой почве и распространения пропаганды ненависти в Российской Федерации<sup>6</sup>.
17. По мнению ЕКРН, расхождение между действительным количеством актов расистского характера и количеством осужденных лиц может объясняться рядом факторов. Применение положений уголовного права, направленных на борьбу с расизмом и нетерпимостью, как представляется ЕКРН, страдает от недостаточного понимания со стороны правоохранительных органов и прокуратуры того, что должно рассматриваться как расизм. Такое отношение может приводить и к тому, что просто нет желания доводить дело до суда, поскольку существует мнение, что это будет напрасной тратой времени и денег. Общее отношение милиции к выделяющимся внешнестью меньшинствам также рассматривается как одна из причин того, что члены этих меньшинств не желают обращаться с жалобами в правоохранительные органы<sup>7</sup>.
18. Что касается насилия по мотиву расовой ненависти, особенно тогда когда эти дела связаны со скинхедами, то милиция и прокуратура, как представляется, подходят к этому ограничительно, например, применяя положения о борьбе с хулиганством, а не более подходящие в подобных случаях положения, такие как убийства или акты насилия, совершенные по мотивам расовой ненависти. Поэтому расистские мотивы правонарушителей учитываются недостаточно даже по тем делам, где они очевидны или их легко доказать. Что касается расистских заявлений, сделанных публично или содержащихся в публикациях, то правоохранительные органы и прокуратура приводят два основных аргумента для того, чтобы не выполнять соответствующие положения. Иногда они считают, что издатели распространяют такие расистские материалы как «Протоколы сионских мудрецов», без расистских намерений и только в коммерческих целях. В некоторых случаях правоохранительные органы и прокуратура не усматривают какого-либо расистского содержания в предоставленных им документах, что полностью противоречит оценке со стороны независимых экспертов. Еще один аргумент, выдвигаемый для того, чтобы оправдать отказ от

<sup>5</sup> Информация, предоставленная Генеральной прокуратурой и министерством внутренних дел.

<sup>6</sup> См. ниже «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – Недавний рост расизма и нетерпимости в Российской Федерации».

<sup>7</sup> См. ниже «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – Поведение сотрудников правоохранительных органов; - Проблема расовой дискриминации в системе регистрации по месту жительства».

преследования, состоит в ссылке на свободу выражения своего мнения, когда заявляется, что люди свободны в том, чтобы высказывать и писать все, что они пожелают. Однако ЕКРН напоминает, что Европейский суд по правам человека в целом ряде своих постановлений вынес решение о том, что при определенных условиях государственные органы могут ограничивать осуществление права на выражение своего мнения путем принятия уголовных санкций в отношении лиц, совершающих акты расистского характера<sup>8</sup>.

19. При этом НПО подчеркивают, что на всей территории Российской Федерации правоохранительные органы и прокуратура уделяют все большее внимание аспектам расизма в рассматриваемых ими делах и готовы в большей степени, чем ранее, учитывать эти аспекты в своей работе. Российская сторона сообщила, что если в 2004 году по обвинению в разжигании насилия на национальной почве был приговорен только один человек, то в первой половине 2005 года состоялось 6 судебных заседаний, в ходе которых был осужден 21 человек на сроки от 4 до 19 лет тюремного заключения. Сообщается также, что если в 2003 году было вынесено только три приговора в отношении актов расистского характера и только 8 дел было направлено в суды, то в 2004 году расистский характер деяний был установлен в 7 приговорах среди завершенных судебных процессов по преступлениям, связанным с применением насилия. В целом по итогам этих судебных процессов было осуждено 32 человека, 26 из них приговорены к тюремным срокам до 17 лет. ЕКРН с удовлетворением отмечает эти недавние изменения в подходе к таким делам, но это требуется закрепить и развить. Комиссия с интересом отмечает также, что Российская сторона осознает необходимость повышения уровня осознания правоохранительными органами и прокуратурой важности принятия эффективных мер в этих целях.
20. ЕКРН отмечает, что в настоящее время по-прежнему не существует публичной, четкой, объединенной и полной системы сбора статистических данных о применении положений уголовного законодательства, направленных на борьбу с расизмом в Российской Федерации. Российская сторона сообщила, что прокуратурой готовится новая форма статистической отчетности, которая будет обеспечивать более эффективный обзор исполнения уголовного законодательства.

#### **Рекомендации:**

21. ЕКРН рекомендует, чтобы Российская сторона существенно расширила свои усилия по подготовке сотрудников правоохранительных органов, прокуратуры, судей и кандидатов на должность судьи по вопросам, относящимся к применению законодательства в области правонарушений расистского характера.
22. ЕКРН рекомендует, чтобы Российская сторона предприняла особые усилия для улучшения методов регистрации, классификации,

<sup>8</sup>См. также Общеполитическую рекомендацию ЕКРН №7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, Пункт 3: «Конституция должна предусматривать, что право на свободу выражения своего мнения, свободу собраний и ассоциации с другими может быть ограничено с учетом необходимости борьбы с расизмом. Любые такие ограничения должны находиться в соответствии с положениями Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод». См. также пояснительный меморандум к пункту 3 и пункт 18 Общеполитической рекомендации №7, где перечисляются те действия, которые должны наказываться в соответствии с национальным законодательством.

расследования и возбуждения дел в связи с правонарушениями расистского характера. В этих целях существует необходимость выделения дополнительных человеческих и финансовых ресурсов и анализа методов работы для того, чтобы по жалобам принимались соответствующие меры.

23. ЕКРН также рекомендует, чтобы Российская сторона осуществляла мониторинг более тщательного и полного выполнения положений уголовного законодательства, направленных на борьбу с правонарушениями расистского характера.

### **Нормы гражданского и административного права**

24. В своем втором докладе ЕКРН настойчиво призвала Российскую сторону рассмотреть возможность принятия всеобъемлющего комплекса положений гражданского и административного права для борьбы с дискриминацией в различных областях.
25. ЕКРН приветствует статью 3 нового Трудового кодекса (Федеральный закон No. 197-ФЗ 2001 года), который вступил в силу в 2002 году и который содержит подробные и прогрессивные положения, направленные на борьбу с расовой дискриминацией в сфере занятости. Данное положение, озаглавленное «Запрещение дискриминации в сфере труда», предусматривает, чтобы всем были гарантировано следующее: «Каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав. Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника». Лица, которые считают, что они подвергаются дискриминации в сфере занятости, должны иметь право на обращение с жалобами в Федеральную инспекцию труда и/или в суд для того, чтобы их нарушенные права были восстановлены, была бы выплачена компенсация за материальный ущерб, а также за моральный ущерб. Однако ЕКРН не известен ни один пример применения этих последних положений ни инспекторами по труду, ни судами.
26. Насколько информирована ЕКРН, в гражданском и административном праве нет других комплексных положений, которые запрещали бы расовую дискриминацию как это сделано в Трудовом кодексе. ЕКРН сознает, что во многих законах существует положение о запрете дискриминации, но часто это сформулировано в широком контексте и поэтому не является столь же точным и всеохватывающим, как статья 3 Трудового кодекса.

### **Рекомендации:**

27. ЕКРН настойчиво призывает Российскую сторону и далее принимать точные и всеобъемлющие положения о запрете расовой дискриминации для того, чтобы обеспечить, чтобы это охватывало все сферы жизни, такие как образование, доступ к жилью, социальным услугам и к общественным местам, а также договорные отношения между людьми. В этой связи ЕКРН призывает Российскую сторону основываться на Общеполитической рекомендации Комиссии No 7 о национальном

законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией.

### **Специализированные органы и другие организации**

28. В своем втором докладе ЕКРН высказала свою полную поддержку созданию института региональных уполномоченных по правам человека. Она также призвала к созданию специализированного органа с области борьбы с расизмом и расовой дискриминацией.
29. ЕКРН исходит из того, что в 31 из 89 регионов уже есть уполномоченный по правам человека, а в 2004 году был назначен исполняющий обязанности уполномоченного по правам человека по Чечне. ЕКРН приветствует увеличение числа региональных омбудсменов. Комиссия полагает, что каждый регион должен иметь своего собственного омбудсмена, поскольку уполномоченный по правам человека Российской Федерации в настоящее время не имеет достаточных средств для того, чтобы заниматься всеми проблемами в области правам человека на территории России. При этом ЕКРН с интересом отмечает, что этот орган продолжает работать в области борьбы с расизмом и нетерпимостью, прежде всего с целью привлечения внимания российских властей к опасности роста нетерпимости в стране. В этой связи ЕКРН сознает, что уполномоченный по правам человека Российской Федерации в настоящее время работает над специальным докладом по проблемам расизма и расовой дискриминации в Российской Федерации. ЕКРН надеется, что этот доклад будет опубликован уже в ближайшее время, и что российские власти будут учитывать содержащиеся в нем выводы, а также все рекомендации со стороны уполномоченного по правам человека Российской Федерации в сфере борьбы с расизмом и нетерпимостью.
30. ЕКРН отмечает, что в министерстве регионального развития, созданного в 2004 году, был образован департамент по межнациональным отношениям. Представители этого департамента сообщили, что в их задачу входит предоставление помощи национальным и другим меньшинствам. Помимо прочих инициатив, департамент организовал мероприятия по поддержке культуры национальных меньшинств. Им были также разработаны программы по улучшению экономического и социального положения некоторых этнических групп, таких как чеченцы, проживающие в Чечне, цыгане, рассредоточенные по всей стране, и малочисленные коренные народы Севера. Этот департамент сообщил, что он работает в тесном сотрудничестве с НПО.
31. ЕКРН с особым интересом отмечает, что одной из задач департамента по межнациональным отношениям является предотвращение или преодоление межэтнической напряженности в стране. По мнению ЕКРН эта задача имеет огромное значение, особенно с учетом растущей напряженности в некоторых регионах и в больших городах<sup>9</sup>.
32. ЕКРН понимает так, что еще не планируется создание независимого органа, который специально занимался бы борьбой с расизмом и расовой дискриминацией, и в полномочия которого могли бы войти такие аспекты как оказание помощи жертвам; возможность расследования дел; право обращаться в суд и участвовать в судебных разбирательствах; мониторинг в области законодательства и консультирование

<sup>9</sup> См. ниже, «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – Недавнее повышение уровня расизма и нетерпимости в Российской Федерации».

законодательных и исполнительных органов власти; информирование по проблемам расизма и расовой дискриминации в обществе и поощрение политики и практики для обеспечения равного обращения.

**Рекомендации:**

33. ЕКРН настоятельно призывает Российскую сторону продолжать свои усилия по учреждению постов уполномоченных по правам человека по всей стране. Этим уполномоченным и уполномоченному по правам человека Российской Федерации должны выделяться достаточные для выполнения их задач человеческие и финансовые ресурсы.
34. ЕКРН надеется, что департамент по межнациональным отношениям министерства регионального развития будет наращивать свои усилия по оказанию помощи всем этническим группам, которые находятся в сложном положении, и будет принимать для этого все необходимые меры в сотрудничестве с другими организациями Российской Федерации для предотвращения расизма и нетерпимости, а также межэтнических конфликтов.
35. ЕКРН настоятельно призывает Российскую сторону в ближайшем будущем создать независимый орган, специализирующийся на борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, должным образом учитывая Общеполитическую рекомендацию ЕКРН No. 2 о специализированных органах по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью на национальном уровне и Общеполитическую рекомендацию No. 7 о национальном законодательстве по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией. ЕКРН особо подчеркивает необходимость гарантировать полную независимость этого органа, а также выделить человеческие и финансовые ресурсы, требующиеся для оказания соответствующей помощи жертвам.

**Образование и повышение уровня информированности**

36. В своем втором докладе ЕКРН призвала Российскую сторону привлечь организации гражданского общества к практическому выполнению Программы на 2001-2005 годы «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе», как в определении наиболее актуальных проектов, так и при их осуществлении.
37. ЕКРН глубоко сожалеет о том, что от Программы «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе» отказались еще на этапе осуществления, хотя при этом и нельзя утверждать, что ее цели на 2005 годы были достигнуты. Это тем более вызывает сожаление, если принять во внимание рост расизма и нетерпимости, с которым сталкивается Российская Федерация в наши дни<sup>10</sup>. Российская сторона сообщила, что в рамках Программы на 2001-2005 годы, помимо других мер, в программу подготовки учителей, сотрудников правоохранительных органов и СМИ были включены занятия по поощрению толерантности и взаимопонимания. Российская сторона сообщила также, что разрабатывается новая программа по итогам проделанной работы, а именно Федеральная программа «Национальное и культурное развитие российских регионов» (2006-2008 годы).

<sup>10</sup> См. ниже, «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – Недавнее повышение уровня расизма и нетерпимости в Российской Федерации».

38. ЕКРН отмечает некоторые положительные сдвиги в этой области, особенно в том, что касается программ по воспитанию толерантности, организованных гражданским обществом во взаимодействии с некоторыми школами. Проводится также большое количество семинаров и конференций, организуемых правозащитными и межнациональными НПО, которые занимаются тематикой расизма и нетерпимости, а также поиском наиболее эффективных методов борьбы с этими явлениями. Не так редко в этих мероприятиях принимают участие госслужащие, в том числе и сотрудники правоохранительных органов. Уполномоченный по правам человека также организовал ряд семинаров с судьями, правоохранительными органами, СМИ и другими органами, занимающимися вопросами прав человека.
39. Существуют некоторые местные и региональные программы, направленные на борьбу с расизмом. В городе Санкт-Петербурге в 2004 году было принято постановление о межнациональных отношениях, а в 2005 году начала осуществляться программа по усилению толерантности. Эта программа направлена, в частности, на воспитание детей в духе толерантности, обучение госслужащих и сотрудников правоохранительных органов принципам поведения по отношению к иностранцам, а также на освещение в СМИ положительных итогов борьбы с ксенофобией. Городские власти уделяют особое внимание работе во взаимодействии с потенциальными жертвами расизма. Например, они начали проводить регулярные консультации с иностранными студентами для защиты их от насилия расистского характера. Было создано несколько органов для межкультурного диалога, такие как Дом национальностей, где представителям небольших этнических групп предоставляется возможность изложить свои взгляды по межнациональным отношениям и другим проблемам. ЕКРН считает, что следует приветствовать меры, принимаемые в Санкт-Петербурге, поскольку многие источники называют этот город одним из тех мест, где отмечается самый высокий в Российской Федерации уровень преступлений расистского характера<sup>11</sup>.
40. В своем втором докладе ЕКРН высказала мнение, что обучение правам человека, с особым упором на принципы равенства, толерантности и отказа от дискриминации, должно стать обязательным предметом в начальной и средней школе, и что учителя должны получать начальную специализированную подготовку и переподготовку по этим темам. Российская сторона проинформировала ЕКРН, что права человека и толерантность преподаются сквозным методом по разным предметам на всех уровнях образования. Учебные программы должны также содержать и такие аспекты, которые содействуют укреплению межкультурного и межэтнического диалога.
41. В своем втором докладе ЕКРН призвала Российскую сторону уделять больше внимания такому явлению как расизм и в ходе регулярного обновления школьных программ и учебников. ЕКРН отмечает, что предпринимались инициативы как в масштабах все страны, так и на местном уровне, направленные на пересмотр школьных учебников, для того, чтобы исключить из них любые стереотипы и предрассудки в отношении групп меньшинств. ЕКРН приветствует эти инициативы, но отмечает при этом, что школы пока не обязаны использовать

---

<sup>11</sup> См. ниже, «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – Недавнее повышение уровня расизма и нетерпимости в Российской Федерации».



пересмотренные варианты учебников, и что к сожалению, учителя по-прежнему пользуются старыми учебниками.

#### **Рекомендации:**

42. ЕКРН рекомендует, чтобы Российская сторона пересмотрела свое решение о прекращении общенациональной программы «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе». Комиссия полагает, что эту программу не только надо продолжать, но и усиливать и выделять на ее эффективное осуществление все необходимые финансовые средства. ЕКРН также считает, что в дополнение к этому каждый регион в Российской Федерации должен разработать собственную программу в данной области, выделяя средства на конкретные потребности данного региона.
43. ЕКРН рекомендует, чтобы Российская сторона продолжала и наращивала свои усилия по обеспечению подготовки госслужащих в области прав человека. Комиссия призывает российские власти уделить основное внимание уважению человеческого достоинства, принципу равенства и запрету на дискриминацию, в том числе и на расовую дискриминацию. Требуется также рассмотреть проблему расизма и нетерпимости, а также необходимости принимать и поощрять культурное разнообразие.
44. ЕКРН призывает Российскую сторону обеспечить должное отражение вопросов взаимного уважения, расизма и расовой дискриминации в школьных программах и в курсах подготовки учителей по вопросам прав человека.
45. ЕКРН рекомендует, чтобы российские власти следили за качеством школьных учебников, которые не должны содержать какие-либо дискриминационные или оскорбительные замечания в отношении какой-либо группы меньшинства. ЕКРН также призывает Российскую сторону пересмотреть школьные программы и учебники, для того чтобы повысить уровень осознания учениками преимуществ жизни в мультикультурном обществе.

#### **Прием беженцев и отсутствие статуса гражданина РФ**

##### **- Иммиграция**

46. Российская Федерация недавно столкнулась со значительным ростом иммиграции, прежде всего из стран Содружества независимых государств (СНГ)<sup>12</sup>, но также из Азии и в меньшей степени из Африки. Иммиграция из стран СНГ облегчается в связи с тем, что для граждан СНГ при въезде на российскую территорию не требуется визы, за исключением, начиная с 2001 года, граждан Грузии. Этот рост иммиграции объясняется также повышенным спросом на рабочую силу в сфере строительства в Москве и в других крупных городах, а также в промышленности и в сельском хозяйстве, а также и тем, что в настоящее время экономика Российской Федерации обеспечивает более высокий уровень жизни, чем во многих других странах СНГ или Азии.

<sup>12</sup> Страны СНГ по состоянию на декабрь 2005 года: Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Киргизская Республика, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина.

47. Одна из основных проблем, связанных с иммиграцией в Российской Федерации, состоит в том, что в силу целого ряда причин, большинство иммигрантов находится в стране на нелегальном положении. Это отчасти стало результатом принятия Федерального закона 2002 года о правовом положении иностранных граждан. В этом законе предусматривается громоздкая процедура для получения временного или постоянного разрешения на жительство, причем это сопровождается такими требованиями, которые просто не выполнимы для вновь прибывших лиц. Даже если иммигрант и получает вид на жительство, то он или она могут рассматриваться как лица, находящиеся на незаконном основании, если у них отсутствует штамп о регистрации по месту жительства<sup>13</sup>. НПО также указывают и на то, что в Федеральном законе о правовом положении иностранных граждан не проводится различий между негражданами<sup>14</sup>, которые уже проживали в стране до вступления закона в силу, и теми, кто прибывает вновь. Не предусматривается также никакого переходного периода между старой системой регистрации по месту жительства и вновь созданной системой. Таким образом, те неграждане, которую всю свою жизнь прожили в Российской Федерации, обретают такой же правовой статус, как и те, кто только что приехал в страну. Все они должны обращаться за временной или постоянной регистрацией на основании одной и той же процедуры. Что касается тех неграждан, которые всю свою жизнь прожили в России, то данный закон в сочетании с Федеральным законом о гражданстве 2002 года загнал их в юридический тупик или даже в безвыходную ситуацию незаконного пребывания на территории РФ<sup>15</sup>.
48. Хотя трудовая иммиграция представляет собой основную долю в иммиграции в Российской Федерации, ЕКРН получил информацию о том, что для работодателей очень трудно получить разрешение, необходимое для найма иностранцев, а для иностранцев получить право на въезд в страну и на пребывание здесь в целях осуществления трудовой деятельности. Это привело к очень напряженной ситуации, поскольку российская экономика, особенно строительный сектор, нуждается в рабочей силе, причем все оценки свидетельствуют о том, что такая рабочая сила в настоящий момент может быть найдена в основном за границей.
49. ЕКРН особенно обеспокоена негативными последствиями такой ситуации для тех неграждан, которые приехали в Россию в поисках работы. НПО и Российская сторона сообщили, что большинство неграждан, в настоящее время работающих в России, делают это незаконно, зачастую без разрешения со стороны властей и даже еще чаще без трудового договора. Это приводит к эксплуатации рабочей силы со стороны работодателей, а также со стороны коррумпированных сотрудников правоохранительных органов. Данную ситуацию часто называют современным рабством или насильственным трудом. Иногда рабочие живут на тех же строительных площадках, где и трудятся, причем в плохих жилищных условиях; работодатели конфискуют их паспорта и угрожают выдать их миграционным службам или даже выдают их этим службам для того,

---

<sup>13</sup> Относительно регистрации по месту жительства, см. ниже «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – Проблема расовой дискриминации в системе регистрации по месту жительства».

<sup>14</sup> В данном докладе выражение «неграждане» относится к тем лицам, которые не являются российскими гражданами и которые имеют гражданство другого государства.

<sup>15</sup> См. выше «Конституционные положения и другие основные правовые акты – предоставление гражданства».

чтобы заплатить меньше или вообще не платить. Эти лица часто попадают под стражу и их депортируют. Например, ЕКРН была проинформирована о случаях, когда иностранцев, которые несколько месяцев работали без какой-либо оплаты и потом пожаловались своему работодателю, просто выдали милиции, которая немедленно их депортировала, даже не наказав при этом их работодателя. Поэтому иностранные рабочие, находящиеся в стране без законных оснований, чрезвычайно уязвимы и подвергаются нещадной эксплуатации со стороны работодателей и коррумпированных сотрудников правоохранительных органов.

50. ЕКРН хотела бы также подчеркнуть, что уязвимое положение иностранных рабочих в связи с их нелегальным пребыванием в стране приводит и к тому, что они особенно часто подвергаются оскорблениям и актам расизма и ксенофобии. Рост насилия на почве расизма и пропаганды ненависти, с которым Россия сталкивается в последние годы, несомненно связан с проблемами иммиграции. К приезжим часто относятся как к «незаконным мигрантам» и они становятся «козлами отпущения» в связи со всеми теми экономическими и социальными проблемами, с которыми сталкивается большинство населения<sup>16</sup>.
51. ЕКРН с удовлетворением отмечает, что российские власти также выражают свою обеспокоенность в отношении ныне существующих проблем, связанных с иммиграцией в Россию. Это признание подкрепляется также официальными докладами о том, что уровень народонаселения в России уменьшается и эта тенденция будет сохраняться (в объеме одного миллиона человек в год). Если эти проблемы решаться не будут, то это поставит под угрозу российскую экономику и общество в целом. Этот демографический спад и растущая потребность в рабочей силе заставили российские власти пересмотреть свое отношение к иммиграции и начать разрабатывать настоящую политику в отношении иммиграции и интеграции иммигрантов в российское общество. Однако при этом ЕКРН понимает, что это начало происходит только в самое последнее время, тогда как ранее существовало стремление скорее предупредить незаконную иммиграцию и ограничить масштабы миграции в целом. Одна из мер, объявленных российскими властями, которую можно только приветствовать, направлена на легализацию, предусматриваемую для иностранных рабочих, проработавших в России длительное время. Сейчас готовится проект закона об облегчении въезда иностранной рабочей силы в страну благодаря облегчению процедуры предоставления разрешений на работу и созданию системы квоты на найм тех рабочих, которым разрешается приехать в страну на срок в один год.

#### **Рекомендации:**

52. ЕКРН настойчиво призывает Российскую сторону принять все необходимые меры для того, чтобы облегчить легализацию положения неграждан, которые работают в стране нелегально. Требуется также срочно принять все необходимые меры для защиты иностранных рабочих, находящихся на нелегальном положении, от любых форм эксплуатации со стороны работодателей и сотрудников правоохранительных органов.

<sup>16</sup> См. ниже, «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – Недавнее повышение уровня расизма и нетерпимости в Российской Федерации».

53. ЕКРН полагает, что Российской стороне следует наращивать усилия с тем, чтобы разработать общую политику в сфере иммиграции и интеграции, которая охватывала бы всю территорию Российской Федерации. Меры по интеграции могли бы включать, помимо прочего, обучение языку, консультации и помощь для получения социальных пособий, профессиональную подготовку, другие меры для облегчения интеграции на рынке труда, а также соответствующую подготовку для тех госслужащих, которые по роду своей работы общаются с иммигрантами.
54. ЕКРН настойчиво рекомендует Российской стороне принять все необходимые меры для борьбы с насилием или пропагандой ненависти расистского характера, с любыми предрассудками или стереотипами в отношении неграждан, в том числе и тех, кто приезжает на работу в Российскую Федерацию. ЕКРН полагает, что следует уделять больше внимания негражданам как членам российского общества, а не просто как экономическим субъектам. Для этого требуется предпринять определенные шаги, такие, например, как информационно-пропагандистские меры в обществе в целом в отношении того вклада, который вносят неграждане в культуру и общество в России, а также для борьбы с проявлениями нетерпимости.

- ***Лица, ищущие убежища в РФ, и беженцы***

55. В своем втором докладе ЕКРН рекомендовала упростить доступ к процедуре предоставления убежища и обеспечить основные потребности лиц в поисках убежища в период рассмотрения их заявлений.
56. Российская сторона сообщила, что Федеральный закон о беженцах от 1993 года был изменен один раз в 2003 году и два раза в 2004 году. Российская сторона также отметила, что в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях, лица в поисках убежища могут быть арестованы только на основании решения суда. ЕКРН приветствует эту дополнительную гарантию в отношении произвольных арестов, а также такие положительные изменения, как совершенствование правовых процедур в связи с предоставлением убежища и реорганизация административных органов, работающих в этой сфере, для повышения их эффективности. Однако при этом ЕКРН отмечает, что по мнению НПО и Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), законодательство может быть дополнительно усовершенствовано. Российская сторона заявила, что в настоящее время ею разрабатывается, при поддержке УВКБ ООН, новый вариант этого закона.
57. Большое беспокойство вызывает исполнение данного законодательства, поскольку в этой области остаются многочисленные проблемы, которые были приведены еще во втором докладе ЕКРН. Лица, ищущие убежища, сталкиваются с практическими трудностями в ходе процедур рассмотрения их заявлений, особенно в Московском регионе. При подаче заявления они не получают от властей никакого документа, в котором указывался бы их правовой статус в стране. Документы, выданные УВКБ ООН, считаются недействительными, и поэтому лица, ищущие убежища, попадают в крайне уязвимую ситуацию в ходе всей процедуры рассмотрения заявления, которая может занять несколько лет. Их может подвергнуть незаконному аресту милиция, они могут быть лишены свободы, у них могут вымогать взятки и т.д. В отсутствие какого-либо документа, удостоверяющего их правовой статус, они не имеют никаких

средств для обеспечения своих основных гражданских и социальных прав. Так, например, у них нет права на работу, и они лишены доступа к денежной и социальной государственной помощи.

58. ЕКРН получила тревожную информацию о том, что некоторые лица, ищущие убежища, попали в заключение в ожидании депортации еще до того, как было рассмотрено их дело. Из-за отсутствия финансовых средств власти держат таких лиц в заключении в течение длительного времени, иногда свыше года, пока у них не возникает возможность оплатить такую депортацию. В некоторых случаях спустя некоторое время они просто выпускают такое лицо, которое затем остается в стране без какого-либо юридического статуса.
59. За последние пять лет статус беженца был предоставлен немного более чем 500 человекам. НПО и УВКБ ООН предполагают, что такое небольшое число связано, с одной стороны, со слишком ограничительным подходом властей к требованиям для получения статуса беженца, а с другой, с теми препятствиями, которые мешают людям подготовить заявление о предоставлении убежища. ЕКРН отмечает, что Закон о беженцах и многие другие законы предусматривают, что лицо, получившее статус беженца, пользуется теми же правами, что и российские граждане. Однако имеются также сведения о том, что во многих случаях на практике это правило не применяется.
60. ЕКРН отмечает также, что лица, ищущие убежища и беженцы, наряду с другими группами меньшинств, являются жертвами стереотипов и предрассудков со стороны населения и что СМИ или представители властей иногда приравнивают их к «незаконным мигрантам» или характеризуют их как преступников или террористов, которые приехали в Российскую Федерацию для того, чтобы там скрываться. Эти лица также подвергаются опасности стать жертвой актов нетерпимости и преследований, которым подвергаются группы выделяющихся внешностью меньшинств, о чем говорится в других частях данного доклада<sup>17</sup>.

#### **Рекомендации:**

61. ЕКРН призывает Российскую сторону осуществить как можно быстрее шаги для решения тех проблем, с которыми сталкиваются лица, ищущие убежища, в связи с неустойчивостью своего статуса, в частности, предоставляя им документы, где указывалось бы их правовое положение в Российской Федерации и которые позволяли бы им получать доступ к основным правам человека, признаваемыми за ними в законодательстве.
62. ЕКРН рекомендует, чтобы Российская сторона рассмотрела рекомендации Управления ВКБ ООН в стране и правозащитных НПО, работающих в этой сфере, в отношении необходимости изменения законодательства и практики, связанных с лицами, ищущими убежища и беженцев для того, чтобы улучшить их положение, особенно в том что касается доступа к процедуре запроса о предоставлении убежища и к проблеме заключения под стражу.

<sup>17</sup> См., в частности, ниже «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – недавнее повышение уровня расизма и нетерпимости в Российской Федерации – поведение сотрудников правоохранительных органов – проблема расовой дискриминации в системе регистрации по месту жительства».

63. ЕКРН призывает Российскую сторону принять все необходимые меры для того, чтобы бороться с любыми предрассудками или негативными стереотипами в отношении лиц, ищущих убежище, и беженцев путем повышения уровня информированности и подготовки в сфере прав человека для госслужащих, которые по роду своей работы общаются с иммигрантами и беженцами.

#### **Доступ к социальным услугам**

64. В своем втором докладе ЕКРН призвала Российскую сторону обеспечить равный доступ к социальным услугам, таким как охрана здоровья, соцобеспечение, жилье и доступ к общественным местам без дискриминации, в том числе и благодаря наличию регистрации по месту жительства.
65. В Конституции России существует много положений, где провозглашается, что каждый имеет право на социальные услуги, в том числе на охрану здоровья и медицинскую помощь (статья 41) и право на образование (статья 43). В статье 62-3 Конституции говорится, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором. Такие же основополагающие положения как правило воспроизводятся в федеральных законах и нормативных актах.
66. Однако, хотя ЕКРН и приветствует тот факт, что принцип запрета на дискриминацию часто приводится в законодательстве, Комиссия тем не менее отмечает, что государственные службы часто недостаточно сознают важность соответствующих положений, поскольку имеются многочисленные свидетельства расовой дискриминации при доступе к социальным услугам. Дискриминация порождается отказом в предоставлении социального обеспечения при отсутствии регистрации по месту жительства, притом что в законодательстве четко устанавливается, что такая регистрация не является в данном случае предварительным условием<sup>18</sup>.
67. НПО также сообщают о том, что имеются случаи открытой прямой дискриминации со стороны властей, а также со стороны тех лиц, которые официально работают с меньшинствами. Например, чеченцы сталкиваются с большими трудностями, когда они хотят снять квартиру в Москве или в других больших городах. Когда же им удается найти жилье, их вынуждают платить по крайней мере вдвое больше, чем обычно. Расовая дискриминация в области жилья проявляется и в объявлениях о сдаче квартир, публикуемых в газетах. В этих объявлениях оговаривается, что лицам, принадлежащим к определенным этническим группам, таким как кавказцы, обращаться не следует.

#### **Рекомендации:**

68. ЕКРН рекомендует, чтобы была изучена дискриминационная практика в области доступа к социальным услугам. Государственные служащие должны в полной мере знать соответствующие положения, направленные против дискриминации, а также то, что регистрация по месту жительства не

<sup>18</sup> См. также ниже «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – проблема расовой дискриминации в системе регистрации по месту жительства».

является предварительным условием предоставления доступа к социальным службам.

### Доступ к образованию

69. В своем втором докладе ЕКРН высказала мнение, что власти Российской Федерации должны предпринять дополнительные усилия, обеспечивая чтобы основополагающее право на доступ к образованию предоставлялось независимо от наличия регистрации по месту жительства.
70. ЕКРН отмечает, что Российская сторона предприняла усилия по обеспечению доступа к образованию для детей, родители которых не имеют регистрации. Министерство образования приняло соответствующее распоряжение на этот счет, на региональном уровне также предпринимаются некоторые инициативы, направленные на то, чтобы напомнить школам об их обязанности принимать таких детей в школу, например, в Санкт-Петербурге. Однако, как об этом говорится в другом разделе настоящего доклада, в этой области по-прежнему сохраняется много проблем<sup>19</sup>.
71. НПО сообщают о том, что дети из групп меньшинств, особенно цыган и чеченцев, не имеют равных возможностей в отношении доступа к образованию. При этом ЕКРН отмечает, что власти сознают эти проблемы и приняли некоторые меры в этой связи. Например, были организованы семинары с тем, чтобы проанализировать, как наиболее эффективно можно обеспечить доступ к образованию для детей цыган. Однако такие меры недостаточны для того, чтобы преодолеть явное отставание детей цыган в смысле равных возможностей в сфере образования.
72. ЕКРН обеспокоена тем, что в некоторых школах Пермской области и в других регионах существуют отдельные классы для детей, которые не являются цыганами, и для детей цыган. Такое раздельное обучение существует, как представляется, и в отношении турок-месхетинцев и других выделяющихся внешнею меньшинств в Краснодарском крае. Российская сторона пояснила, что отдельные классы создаются только для детей, плохо владеющих русским языком, чтобы помочь им догнать других детей. Однако по мнению ЕКРН, за этой ситуацией необходимо тщательно следить с тем, чтобы образование в классах, создаваемых отдельно для детей из групп меньшинств, не было бы более низкого качества, чем в других классах.

### **Рекомендации:**

73. ЕКРН призывает Российскую сторону принять безотлагательные меры для того, чтобы улучшить положения в отношении равных возможностей для детей из групп меньшинств в сфере образования. Комиссия подчеркивает, что крайне важно разработать кратко-, средне- и долгосрочную политику в этой области и выделять для ее осуществления достаточные средства и другие ресурсы.
74. ЕКРН настоятельно призывает Российскую сторону провести углубленное рассмотрение утверждений о том, что в некоторых школах осуществляется

<sup>19</sup> См. ниже «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – проблема расовой дискриминации в системе регистрации по месту жительства».

сегрегация по национальному признаку, и принять все необходимые меры, где это целесообразно, чтобы исправить такое положение.

### **Занятость**

75. В своем втором докладе ЕКРН призвала Российскую сторону обеспечить практическое выполнение положений о запрете на дискриминацию в сфере занятости.
76. Как указывалось выше<sup>20</sup>, ЕКРН с удовлетворением отмечает, что в настоящее время Трудовой кодекс содержит обширные положения о запрете расовой дискриминации на рабочем месте. Однако поскольку на этот счет отсутствует подробная статистика, ЕКРН выражает озабоченность в связи с сообщениями НПО о том, что эти положения о запрете дискриминации остаются мертвой буквой, тогда как случаи расовой дискриминации в этой области встречаются каждый день. Имеются примеры объявлений о найме на работу, опубликованные в газетах, где прямо заявляется о том, что люди определенной национальности (в основном чеченцы) могут не обращаться. Некоторые чеченцы были уволены после террористических актов в отношении населения России, при этом, как утверждают работодатели, это было сделано под давлением властей. Представляется, что в некоторых случаях заявления о приеме на работу отвергаются только на основании национальности заявителя. Еще чаще заявление не принимается на этом основании, но у заявителя нет по-настоящему возможности это доказать. Российская сторона заявила, что любой человек, который считает, что он или она стали жертвой расовой дискриминации в сфере занятости могут обратиться в федеральную инспекцию труда или в суд и потребовать восстановления нарушенных прав и денежной или моральной компенсации.
77. Что касается условий занятости иммигрантов из стран СНГ и Азии, см. выше «Прием беженцев и отсутствие статуса гражданина РФ – Иммиграция».

### **Рекомендации:**

78. ЕКРН рекомендует, чтобы Российская сторона осуществляла мониторинг в отношении ситуации в области расовой дискриминации в сфере занятости. Требуется принять меры для того, чтобы положения о борьбе с дискриминацией в этой области были известны широкой общественности и представителям судебных органов, с тем чтобы они соответствующим образом применялись на практике.

### **Наименее защищенные группы населения**

79. ЕКРН получила из многих источников сходную информацию об уязвимости отдельных групп в отношении проявлений расизма и нетерпимости в стране<sup>21</sup>. Существует общее мнение, как среди международных, так и российских НПО, с учетом сферы деятельности ЕКРН, что существующие тенденции нетерпимости в Российской Федерации затрагивают в основном группы, которые внешне не выглядят как этнические русские,

<sup>20</sup> См. выше «Нормы гражданского и административного права».

<sup>21</sup> См. ниже «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – недавнее повышение уровня расизма и нетерпимости в Российской Федерации».



иначе называемые «выделяющимися меньшинствами», но также и группы, которые принадлежат к другой культуре и особенно к другой религии, а не к русской православной церкви, как большинство русских. ЕКРН хотела бы в этом документе проанализировать положение некоторых из этих наиболее уязвимых групп. Проблемы расизма и нетерпимости, с которыми сталкиваются ниже перечисленные группы, рассматриваются на всем протяжении данного доклада (см. ниже «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – недавнее повышение уровня расизма и нетерпимости в Российской Федерации – Рост расистского насилия»). Важно также подчеркнуть, что существуют и другие группы, о которых не говорится отдельно ниже, но которые также подвергаются актам насилия, перечисленным в данном докладе.

- **Чеченцы и другие представители народов Кавказа**

80. В своем втором докладе ЕКРН выразила серьезную надежду на то, что Российская сторона расследует и примет соответствующие меры в связи с информацией о нарушениях прав человека в Чеченской Республике и будет по мере возможностей стремиться к скорейшему восстановлению нормальных условий жизни в этом регионе.
81. ЕКРН с интересом отмечает те меры, которые были приняты федеральными властями для улучшения условий жизни в Чеченской Республике. Российская сторона сообщила, что в стране осуществляется несколько программ, направленных на улучшение экономических и социальных условий в Чеченской Республике и что принимаются меры по выплатам компенсаций жертвам войны, а также меры, направленные на поощрение вынужденных мигрантов и внутренне перемещенных лиц возвращаться в места своего первоначального проживания. Однако по мнению НПО, еще предстоит многое сделать дополнительно в этой области, так чтобы меры, направленные на возвращение вынужденных мигрантов и внутренне перемещенных лиц в места своего первоначального проживания, имели обязывающий характер и речь не шла просто о создании стимулов для этого. НПО приводят в качестве примера тот факт, что некоторые лагеря или центры размещения беженцев были закрыты и при этом власти не предложили какие-либо возможности для жилья находившимся там лицам, и они в результате были вынуждены вернуться туда, откуда они приехали. Российская сторона сообщила, что в 2004 году из Ингушетии в Чеченскую Республику добровольно вернулось более 19000 внутренне перемещенных лиц. Было также заявлено, что те из внутренне перемещенных лиц, кто решил не покидать Ингушетию, получили нормальное жилье.
82. ЕКРН отмечает, что согласно многочисленным источникам, в том числе и по информации Комиссара по правам человека и Парламентской Ассамблеи Совета Европы<sup>22</sup>, ситуация в области прав человека в Чеченской Республике далека от удовлетворительной, поскольку там по-прежнему каждодневно и в атмосфере безнаказанности происходят грубые нарушения прав человека, такие как убийства, насильственные исчезновения людей, пытки, захват заложников, изнасилования и произвольное заключение под стражу. ЕКРН тем более озабочена

<sup>22</sup> Доклад Алваро Хиль-Роблеса, Комиссара по правам человека, по итогам его визитов в Российскую Федерацию с 15 по 30 июля 2004 года и с 19 по 29 сентября 2004 года, VCommDH (2005) 3, 12 апреля 2005 года; Резолюция Парламентской Ассамблеи 1455 (2005) о выполнении обязательств со стороны Российской Федерации.

сообщениями о том, что такие нарушения прав человека распространяются, судя по всему, и на соседние регионы, в частности на Ингушетию и Дагестан, а также на весь кавказский регион.

**Рекомендации:**

83. ЕКРН настойчиво рекомендует Российской стороне предпринять все необходимые меры для улучшения условий жизни и положения в области прав человека в Чеченской Республике. Комиссия обращает в этой связи внимание на недавние рекомендации со стороны Комиссара по правам человека и Парламентской Ассамблеи Совета Европы. ЕКРН полагает, что восстановление верховенства права и гарантий прав человека в Чеченской Республике является необходимым условием для того, чтобы избежать обострения межнациональных конфликтов в этом регионе, а также в соседних регионах и даже по всей Российской Федерации.
84. ЕКРН сожалеет о том, что после принятия второго доклада Комиссии отмечается рост числа террористических актов в Чеченской Республике, а также в регионе Кавказа и в Москве. Кульминацией этого стал подлый захват заложников в школе Беслана в сентябре 2004 года, который привел к гибели более 300 человек, большинство из которых дети. ЕКРН твердо осуждает терроризм, который является крайней формой нетерпимости, и поэтому считает, что государство обязано бороться с терроризмом. Однако ЕКРН также подчеркивает в своей Общеполитической рекомендации №8 о борьбе с расизмом в процессе противодействия терроризму, что борьба с терроризмом не должна стать тем предлогом, пользуясь которым можно дать процветать расизму, расовой дискриминации и нетерпимости.
85. Что касается чеченцев, проживающих вне территории Чеченской Республики, то ЕКРН выражает свою глубокую обеспокоенность в связи с многочисленными свидетельствами о том, что чеченцы подвергаются дискриминационным мерам со стороны властей. Сообщается, что такая дискриминация особенно имеет место в сфере правоохранительных органов и при отправлении правосудия. ЕКРН рассматривает некоторые из этих проблем в других разделах данного доклада<sup>23</sup>. Комиссия считает нужным напомнить, что среди этих проблем, помимо прочего, - дискриминационные и связанные со злоупотреблениями проверки документов на улице, обыск помещений, фабрикация улик, в результате чего в тюрьму попадают невинные люди, необоснованный отказ в регистрации по месту жительства. ЕКРН с беспокойством также отмечает, что большинство населения все больше ассоциирует чеченцев и других выходцев с Кавказа с террористами, поэтому большинство чеченцев и других выходцев с Кавказа находятся под подозрением, что приводит к случаям расовой дискриминации, например, в сфере жилья и занятости, к публичным высказываниям ненависти расистского характера, прежде всего в СМИ, и даже к насилию на расистской основе, что в ряде случаев влечет за собой смерть жертв. Давление на чеченцев усиливается после каждого террористического акта, совершенного против российского населения.

---

<sup>23</sup> См. ниже «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – поведение сотрудников правоохранительных органов».

**Рекомендации:**

86. ЕКРН обращает внимание Российской стороны на свою Общеполитическую рекомендацию N°8 о борьбе с расизмом в процессе противодействия терроризму, в которой государствам-членам Совета Европы рекомендуется анализировать законодательство и нормы, принятые в связи с борьбой с терроризмом, для того, чтобы обеспечить, чтобы они не были дискриминационными, как прямо, так и косвенно, в отношении лиц или групп лиц, в частности, на основе признаков «расы», цвета кожи, языка, религии, гражданства или национальной или этнической принадлежности, и отменять любое подобное дискриминационное законодательство.
87. ЕКРН призывает Российскую сторону обеспечить, чтобы антитеррористическое законодательство выполнялось таким образом, чтобы это не создавало дискриминацию в отношении лиц или групп лиц, в частности, на основе признаков «расы», действительных или предполагаемых, цвета кожи, языка, религии, гражданства или национальной или этнической принадлежности.

**- Мусульмане**

88. ЕКРН выражает свою озабоченность в связи с тем, что мусульманские общины все больше становятся жертвой дискриминации и насилия расистского характера со стороны представителей большинства населения в тех регионах, где большая часть населения не мусульмане. Эти общины также все больше становятся объектом насилия расистского характера и дискриминации со стороны представителей властей и особенно сотрудников правоохранительных органов. Положение некоторых групп мусульманского большинства значительно ухудшилось после ряда террористических актов за последние несколько лет, вина за которые была возложена на чеченские мусульманские группы. ЕКРН признает необходимость борьбы с любыми формами религиозного экстремизма и нетерпимости, особенно если эти явления порождают терроризм. Однако при этом ЕКРН озабочена той серьезной опасностью, которая возникает, когда всех мусульман причисляют к террористам или к религиозным экстремистам, что и наблюдается все больше в настрое властей и общественности в целом.
89. Имеются сообщения о том, что группы мусульман, особенно незарегистрированные небольшие группы, подвергаются преследованиям со стороны властей и со стороны некоторых представителей большинства населения. Например, существует обеспокоенность в связи с тем, что по всей стране за женщинами-мусульманками, одетыми в мусульманский платок, ведется слежка, их арестовывают и обыскивают сотрудники правоохранительных органов, даже если нет никаких серьезных оснований считать, что они принимали участие в экстремистской или террористической деятельности. НПО имеют сведения об антимусульманских актах, в том числе против мусульманских мечетей и могил, а также о физических нападениях, иногда со смертельным исходом, на имамов или мусульман. В некоторых местах, как сообщается, милиция организовывала облавы после пятничной молитвы, проводя проверку документов и обыскивая мечети без каких-либо на то оснований. Ухудшается положение не только российских граждан-мусульман, но и

многочисленных мигрантов-мусульман, которые приезжают из других стран СНГ, таких как Узбекистан, Таджикистан и т.д.

**Рекомендации:**

90. ЕКРН призывает Российскую сторону осуществлять мониторинг за положением в области исламофобии. Российская сторона должна решительно осудить все нарушения прав человека, имевшие место в отношении мусульман, и принять все необходимые меры для ликвидации любых существующих нарушений. Лица, совершающие преступления расистского характера или осуществляющие расовую дискриминацию в отношении мусульман, должны соответствующим образом наказываться.

**- Цыгане**

91. В своем втором докладе ЕКРН рекомендует, чтобы Российская сторона приняла все необходимые законодательные и правоохранные меры, такие как предлагаются в Общеполитической рекомендации ЕКРИ №3 о борьбе с расизмом и нетерпимостью в отношении рома/цыган, для улучшения положения цыган в Российской Федерации.

92. ЕКРН отмечает, что в положении цыган произошли некоторые незначительные улучшения. При этом Комиссия отмечает также с сожалением, что в целом в положении цыган крупных положительных сдвигов не произошло. Напротив, цыгане серьезно страдают от общего ухудшения общественной атмосферы, а именно от расизма и нетерпимости<sup>24</sup>. Как правило искусство цыган, особенно музыка, ценятся по всей стране, как об этом свидетельствует большое количество цыганских фестивалей и инициатив, направленных на развитие этой культуры. Однако это резко контрастирует с теми ужасными условиями, в которых живет большинство цыган, а также с общим отношением властей и населения к цыганским общинам.

93. Возникают серьезные проблемы во взаимоотношениях между сотрудниками правоохранительных органов и цыганами. Вопросы, которые поднимаются в других разделах этого доклада, относящиеся к поведению сотрудников правоохранительных органов, в первую очередь касаются цыган<sup>25</sup>: они подвергаются произвольным проверкам документов, заключаются под стражу, у них вымогают деньги и в отношении их сотрудники правоохранительных органов фабрикуют улики. Утверждается, что некоторые цыгане подверглись жестокому обращению и даже пыткам со стороны сотрудников милиции, что в некоторых случаях привело к смерти жертв такого обращения<sup>26</sup>.

94. В 2002 году проходила общенациональная кампания по борьбе с торговлей наркотиками. Операция была названа «Табор», что означает поселение цыган. В ходе операции было проведено несколько милицейских облав в ряде цыганских таборов для выявления наркотиков и наркодилеров, причем без конкретных доказательств того, что в этих

<sup>24</sup> См. ниже «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – недавнее повышение уровня расизма и нетерпимости в Российской Федерации».

<sup>25</sup> См. ниже «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – поведение сотрудников правоохранительных органов».

<sup>26</sup> См. Европейский центр по правам цыган, В поисках счастливых цыган, Преследование отверженных меньшинств в России, серия докладов по странам №14, май 2005 года.

таборах на самом деле были наркотики или наркодилеры. Цыганские организации пожаловались на эту операцию, имевшую дискриминационный характер, в министерство внутренних дел, представители которого высказали свое сожаление и обещали, что этого больше не повторится. К сожалению, местные органы милиции, как например, в Санкт-Петербурге в 2004 году, время от времени организуют облавы под тем же предлогом, что и операция «Табор».

95. Многие цыгане сталкиваются с трудностями, которые описываются в других разделах данного доклада, при получении российского гражданства и/или регистрации по месту жительства<sup>27</sup>. В результате этого они сталкиваются также с непреодолимыми препятствиями в доступе к социальным службам. Сообщается о случаях прямой дискриминации при доступе к социальным службам для цыган, причем исключительно по признаку национальности. (См. выше разделы, посвященные доступу к образованию и занятости).
96. Цыгане становятся также жертвами насилия по расовому признаку со стороны лиц из большинства населения и скинхедов. То, что многие цыгане проживают компактно в пригородах, делает их еще более уязвимыми в отношении подобных нападений по расовому признаку.
97. Остается высоким уровень стереотипов и предрассудков в отношении цыган, распространяемых в СМИ. Цыган обычно изображают как естественно предрасположенных к преступлениям, особенно к торговле наркотиками. В некоторых случаях СМИ даже возбуждали расовую ненависть, в частности, сообщая об открытых призывах убивать цыган, не сопровождая при этом такие заявления ни предупреждениями и не осуждая подобные призывы<sup>28</sup>.
98. ЕКРН отмечает, что наряду с мерами по поддержке культуры цыган, Российская сторона осуществляет и программы по облегчению доступа детей цыган к образованию и по улучшению социальных и экономических условий жизни цыган. Российская сторона сообщила, что в некоторых регионах, российские социальные учреждения оказывают цыганским семьям регулярную помощь и что министерство иностранных дел совместно с министерством регионального развития рассматривают возможность восстановить в ближайшем будущем межведомственный механизм по вопросам российских цыган, который содействовал бы осуществлению политики государства, а также выполнению рекомендаций Совета Европы о положении российских цыган. Однако по мнению правозащитных и цыганских организаций, такие меры далеко недостаточны для решения существующих проблем, и власти должны также обеспечить, чтобы сами цыгане принимали активное участие в подготовке и выполнении таких программ, а также в жизни общества в целом.
99. ЕКРН с сожалением отмечает, что цыгане, приезжающие из стран СНГ сталкиваются с двойной дискриминацией, что связано одновременно с их национальностью в сочетании с отсутствием российского гражданства. Поэтому особое внимание необходимо уделять их положению при

<sup>27</sup> См. ниже «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – проблема расовой дискриминации в системе регистрации по месту жительства».

<sup>28</sup> См. ниже «СМИ» и «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – недавнее повышение уровня расизма и нетерпимости в Российской Федерации».

принятии мер по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в отношении цыган в целом, для того чтобы и эта группа могла воспользоваться преимуществами от таких мер.

**Рекомендации:**

100. ЕКРН призывает Российскую сторону сделать все возможное для решения проблемы насилия и расовой дискриминации по национальному признаку, с которыми сталкиваются цыгане в повседневной жизни. В этих целях Российская сторона должна обеспечить, чтобы были значительно улучшены отношения между цыганскими общинами и правоохранительными органами, а также со СМИ и большинством населения.
101. ЕКРН подтверждает свои рекомендации, содержащиеся в других разделах настоящего доклада, которые имеют особое значение для цыган, таких как необходимость урегулировать правовой статус многих цыган<sup>29</sup>.

- **Еврейские общины**

102. См. «Антисемитизм».

- **Религиозные организации**

103. В своем втором докладе ЕКРН выразила свою озабоченность в связи с тем, что Федеральный закон о свободе совести и о религиозных объединениях 1997 года имеет потенциально дискриминационный и несоразмерный характер по отношению к тем вопросам, на регулирование которых он направлен.
104. ЕКРН отмечает, что после ее последнего доклада положение небольших религиозных организаций существенно не изменилось. При этом Комиссия приветствует некоторые положительные сдвиги. Среди них ЕКРН особо отмечает то, что власти все больше сотрудничают с представителями многих религиозных организаций, в частности благодаря созданию межведомственной рабочей группы по религиозным вопросам, в которую входят и руководители религиозных организаций. На основе такого сотрудничества были внесены изменения и в законодательство, для того чтобы религиозные объединения могли получить доступ к правам собственности на землю. В настоящее время рабочая группа изучает Федеральный закон 1997 года о свободе совести, для того чтобы проанализировать, нужны ли к нему дополнительные поправки. При этом некоторые религиозные объединения, правозащитники, уполномоченный по правам человека Российской Федерации в докладе от 2002 года, а также международные организации по-прежнему поднимают те же вопросы, что и ранее, в частности в связи с теми трудностями, с которыми сталкиваются некоторые религиозные группы при регистрации в некоторых регионах. Несмотря на это Федеральный закон 1997 года не был ни изменен в этом отношении, или для того, чтобы избежать возможных отрицательных последствий для малых религиозных организаций. Российская сторона отметила, что по ее мнению, этот закон не содержит каких-либо положений, которые приводили бы к

---

<sup>29</sup> См. «Конституционные положения и другие основные правовые акты – Предоставление гражданства» и «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – проблема расовой дискриминации в системе регистрации по месту жительства».

дискриминации и что законодательство обеспечивает законные цели в области поддержания общественной безопасности и охраны правопорядка. Российская сторона напомнила также о том, что отсутствие регистрации не препятствует членам религиозной организации коллективно отправлять свои религиозные обряды.

105. Утверждается, что лица, принадлежащие к другим конфессиям, помимо русской православной веры, иногда становятся жертвой преследования со стороны властей или представителей большинства населения. Положение мусульманских и европейских общин рассматривается в других разделах данного доклада.

#### **Рекомендации:**

106. ЕКРН вновь обращается с призывом к Российской стороне осуществлять мониторинг за действием Федерального закона 1997 года о свободе совести, а также за его выполнением по всей стране, с целью обеспечения того, чтобы в отношении небольших религиозных организаций или их руководителей или членов не предпринималось никаких дискриминационных действий. Эти руководители и члены должны быть соответствующим образом защищены и от любых актов нетерпимости со стороны властей или частных лиц и сторон.
107. ЕКРН настойчиво призывает Российскую сторону укреплять межкультурный и межрелигиозный диалог по всей стране и особенно диалог между представителями религии большинства и небольших религиозных организаций.

#### **- Турки-месхетинцы в Краснодарском крае**

108. В своем втором докладе ЕКРН высказала мнение, что требуется предпринять срочные меры для того, чтобы прекратить дискриминационное обращение со стороны властей Краснодарского края с турками-месхетинцами в том, что касается регистрации по месту жительства и пользования гражданскими, политическими и социально-экономическими правами, а также что следует уважать их право на гражданство в тех случаях, когда им было в этом отказано.
109. Согласно официальной статистике, в Краснодарском крае проживает 11 999 турок-месхетинцев. Российская сторона подчеркнула, что благодаря огромным усилиям со стороны властей Краснодарского края 4 943 получили российское гражданство, а 849 были зарегистрированы по месту жительства. В феврале 2004 года правительство США начало осуществлять программу по переселению в Соединенные Штаты турок-месхетинцев, проживающих в Краснодарском крае. Российская сторона сообщила, что в рамках этой программы в США выехало или выедет в ближайшее время около 10 000 человек. Российская сторона также заявила, что турки-месхетинцы, даже несмотря на отсутствие у них юридического статуса, пользуются такими же гражданскими правами, как и остальное население России, то есть правом на занятость, жилье, медицинское обслуживание и культурное развитие. Российская сторона также пояснила, что некоторые турки-месхетинцы отказываются приобретать какой-либо правовой статус в России в надежде вернуться когда-нибудь в Грузию, пусть даже и условия для такого возвращения еще не созданы.

110. Однако ЕКРН выражает свою обеспокоенность в связи с тем, что заявления Российской стороны вступают в явное противоречие с информацией, поступающей от местных, национальных и международных НПО и уполномоченного по правам человека Российской Федерации, а также от Комиссара по правам человека и Парламентской Ассамблеи Совета Европы. ЕКРН хотела бы сослаться здесь только на два тревожных доклада. В своем докладе о визитах в Российскую Федерацию в 2004 году Комиссар по правам человека не усмотрел улучшения положения турок-месхетинцев, проживающих в Краснодарском крае, определив это положение как «на грани катастрофы»<sup>30</sup>. Он также высказал мнение, что «неприемлемо, когда небольшая группа людей лишается всех гражданских прав только на основании своей этнической принадлежности»<sup>31</sup>. Парламентская Ассамблея Совета Европы 18 марта 2005 года приняла Резолюцию о положении депортированного месхетинского населения, в которой говорится, что «поскольку туркам-месхетинцам отказывается в регистрации по месту жительства и они не признаются в качестве граждан Российской Федерации, они лишены тем самым основных гражданских, политических, экономических и социальных прав. Такое положение, сохраняющееся по сей день, является неприемлемым. Тем более вызывает беспокойство то, что администрация края намерено осуществляет дискриминационную практику по отношению к туркам-месхетинцам»<sup>32</sup>.
111. ЕКРН отмечает, что несмотря на то, что определенного улучшения добиться все-таки удалось, юридический статус многих турок-месхетинцев, проживающих в Краснодарском крае, по-прежнему вызывает озабоченность, особенно если учесть, что это сказывается на осуществлении ими своих основных гражданских, социальных и политических прав. Турки-месхетинцы особенно уязвимы в отношении всех проблем, с которыми сталкиваются лица без гражданства или неграждане, о которых говорится в другом разделе настоящего доклада<sup>33</sup>. Другие проблемы, существующие у турок-месхетинцев, включают трудности у детей в процессе получения доступа к образованию<sup>34</sup>, преследования со стороны администрации и сотрудников правоохранительных органов, а также акты насилия, совершаемые против них членами отрядов казаков<sup>35</sup>. Имеются сообщения о том, что некоторые представители местных органов власти выступили даже с публичными заявлениями против турок-месхетинцев, например, громогласно провозгласив, что сделают все от них зависящее, чтобы «как можно

---

<sup>30</sup> Доклад Алваро Хиль-Роблеса, Комиссара по правам человека, по итогам его визитов в Российскую Федерацию с 15 по 30 июля 2004 года и с 19 по 29 сентября 2004 года, VCommDH (2005) 3, 12 апреля 2005 года, стр. 59, § 279.

<sup>31</sup> Доклад Алваро Хиль-Роблеса, Комиссара по правам человека, по итогам его визитов в Российскую Федерацию с 15 по 30 июля 2004 года и с 19 по 29 сентября 2004 года, VCommDH (2005) 3, 12 апреля 2005 года, стр. 60, § 283.

<sup>32</sup> Парламентская Ассамблея Совета Европы, Резолюция 1428(2005) о положении депортированного месхетинского населения, 18 марта 2005 года, пункт 3. Данная резолюция была принята на основании доклада, подготовленного Рут-Габи Вермот-Мангольд, Швейцария, Группа социалистов, 4 февраля 2005 года. Doc. 10451

<sup>33</sup> См., в частности, «Конституционные положения и другие основные правовые акты – Предоставление гражданства» и «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – проблема расовой дискриминации в системе регистрации по месту жительства».

<sup>34</sup> См. выше «Доступ к образованию».

<sup>35</sup> См. ниже «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – поведение сотрудников правоохранительных органов».



быстрее избавить край от турок-мехетинцев». ЕКРН также исходит из того, что наряду с турками-мехетинцами есть и другие маленькие этнические группы, такие как езиды, которые проживают в этой крае и раньше или позже сталкиваются с такими же ужасными условиями, создаваемыми местными органами власти.

#### **Рекомендации:**

112. ЕКРН призывает Российскую сторону в приоритетном порядке заняться проблемой юридического статуса и расовой дискриминации в отношении турок-мехетинцев, проживающих в Краснодарском крае. Комиссия полностью поддерживает рекомендации со стороны Комиссара по правам человека и Парламентской Ассамблеи Совета Европы<sup>36</sup>. ЕКРН настоятельно призывает Российскую сторону тщательно изучить эти рекомендации и следовать им.
113. Федеральные власти должны обеспечить, чтобы власти Краснодарского края уважали и выполняли Конституцию России и федеральное законодательство в отношении основных прав турок-мехетинцев и других национальных меньшинств. Представляется особо актуальным организовать кампанию, направленную как на госслужащих, так и в целом на общественность, в том числе и потенциальных жертв, с целью разъяснения международных и национальных стандартов в борьбе с расизмом и расовой дискриминацией.

#### **Антисемитизм**

114. В своем втором докладе ЕКРН призвала Российскую сторону расширить свои усилия по борьбе с антисемитским поведением со стороны политических партий и других организаций, в том числе и принимая меры, направленные на наказание тех лиц или политических партий, которые занимаются пропагандой ненависти, а также благодаря более эффективному выполнению существующего законодательства, направленного против возбуждения расовой ненависти.
115. Антисемитизм по-прежнему представляет собой проблему для российского общества. ЕКРН с беспокойством узнала, что по мнению экспертов по вопросам антисемитизма, в последние годы ситуация ухудшилась. Представляется, что нападения расистского характера на евреев и/или еврейское имущество (синагоги, магазины и т.д.) становятся все более частыми и все более жестокими. Например, сообщается о том, что еврейское кладбище в Санкт-Петербурге в 2004 году дважды подвергалось актам вандализма. Во второй раз могилы были осквернены изображениями свастики и такими лозунгами как «Да здравствует холокост». Еще более очевидным стало распространение пропаганды антисемитизма. С антисемитскими заявлениями выступают не только члены маргинальных экстремистских движений, но и журналисты в обычных СМИ и политики из числа основных политических партий. ЕКРН рассматривает в качестве примера этого недавнее явно антисемитское обращение, подписанное членами Государственной Думы, которое

<sup>36</sup> Доклад Алваро Хиль-Роблеса, Комиссара по правам человека, по итогам его визитов в Российскую Федерацию с 15 по 30 июля 2004 года и с 19 по 29 сентября 2004 года, VCommDH (2005) 3, 12 апреля 2005 года; Парламентская Ассамблея Совета Европы, Резолюция 1428(2005) о положении депортированного мехетинского населения, 18 марта 2005 года.

упоминается далее в данном докладе<sup>37</sup>. Недавно проведенные опросы общественного мнения свидетельствуют о том, что население становится более восприимчивым к антисемитской пропаганде. В целом рост расизма и нетерпимости в Российской Федерации, о чем говорится ниже, серьезно сказывается на членах еврейских общин, особенно в связи с пропагандой ненависти.

116. При этом ЕКРН отмечает некоторые положительные сдвиги в этой области, такие как проведение семинаров и выпуск учебной литературы по вопросам антисемитизма со стороны гражданского общества для сотрудников правоохранительных органов. В ряде случаев правительство решительно осудило все формы антисемитизма в своих публичных заявлениях. Тем не менее, по-прежнему остается такая проблема как отсутствие конкретных санкций в отношении тех лиц, которые совершили антисемитские акты, как это разъясняется в других разделах данного доклада<sup>38</sup>.

#### **Рекомендации:**

117. ЕКРН настоятельно рекомендует Российской стороне самым внимательным образом следить за всеми проявлениями антисемитизма и расширять свои усилия для наказания лиц, совершивших антисемитские деяния. В этой связи ЕКРН привлекает внимание Российской стороны к Общеполитической резолюции ЕКРН No. 9 о борьбе с антисемитизмом, в которой излагаются подробные направления для принятия мер, которые необходимо осуществлять для предупреждения антисемитских актов и наказания за них.

#### **СМИ**

118. В своем втором докладе ЕКРН подчеркнула необходимость в срочном порядке поднимать уровень осознания среди работников СМИ тех угроз, которые исходят от крайних форм расизма, национализма и нетерпимости.
119. В ряде разделов данного доклада ЕКРН выражает озабоченность в связи с тем, что пропаганда ненависти расистского характера проникает в СМИ и при этом не принимается адекватных санкций против тех журналистов или редакторов, которые выступают с шокирующими расистскими высказываниями<sup>39</sup>. По-прежнему остается общепринятой практикой упоминать национальность подозреваемых в совершении преступлений, даже если это и не относится к сути дела. При этом ЕКРН также отмечает и растущий интерес со стороны СМИ к вопросам расизма и нетерпимости. Некоторые СМИ попытались привлечь внимание к этому явлению и его опасностям, а также описывают те трудности, с которыми сталкиваются представители выделяющихся своим внешним видом меньшинств в повседневной жизни на территории России. Российская сторона отметила, что была восстановлена Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия и что этот орган обращается все чаще с предупреждением к

<sup>37</sup> См. ниже «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – недавнее повышение уровня расизма и нетерпимости в Российской Федерации».

<sup>38</sup> См. выше «Нормы уголовного законодательства».

<sup>39</sup> См. выше «Нормы уголовного законодательства» и ниже «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – недавнее повышение уровня расизма и нетерпимости в Российской Федерации».

ряду газет в связи с необходимостью предупреждать возбуждение расовой ненависти.

**Рекомендации:**

120. ЕКРН подтверждает относительно СМИ, те рекомендации, которые изложены в других разделах данного доклада, касающиеся необходимости добиваться, чтобы все случаи возбуждения ненависти по признаку расы тщательно расследовались и наказывались.
121. ЕКРН призывает Российскую сторону довести до сведения СМИ, не нарушая при этом их независимости в области информации, требование обеспечить, чтобы публикации в СМИ не способствовали созданию атмосферы враждебности и негативного отношения к членам таких групп меньшинств, как цыгане, чеченцы и другие выходцы с Кавказа, а также к гражданам из стран СНГ.

**Осуществление мониторинга за ситуацией**

122. ЕКРН обеспокоена в связи с отсутствием достаточно подробной информации о положении различных групп меньшинств, проживающих в Российской Федерации. Комиссия отмечает, что не было принято никаких конкретных мер для того, чтобы улучшить положение в этой сфере. ЕКРН полагает, что сбор данных о процентном соотношении национальностей облегчит выявления тех областей жизни, где может существовать прямая или косвенная дискриминация, а также позволит разработать наиболее эффективные направления для противодействия подобного рода дискриминации.

**Рекомендации:**

123. ЕКРН настоятельно призывает Российскую сторону рассмотреть возможности создания структурированной и комплексной системы сбора данных для оценки ситуации различных групп меньшинств, проживающих в Российской Федерации, а также масштабов расизма и расовой дискриминации. Такая система сбора данных должна соответствовать национальному законодательству и европейским нормам и рекомендациям в отношении защиты данных и личной жизни, как об этом говорится в Общеполитической рекомендации ЕКРН No.1 о борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью. Российской стороне необходимо обеспечить, чтобы сбор данных проводился при полном уважении к анонимности и достоинству опрашиваемых лиц, а также в соответствии с принципом полного согласия. Помимо этого, при сборе данных о расизме и расовой дискриминации требуется принимать во внимание гендерное измерение, особенно с точки зрения возможной двойной или множественной дискриминации.

## **II. ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОСОБУЮ ОЗАБОЧЕННОСТЬ**

### **Недавнее повышение уровня расизма и нетерпимости в Российской Федерации**

124. Большое беспокойство у ЕКРН вызывает информация о том, что по сообщениям многих международных и российских наблюдателей, в последние годы в России в результате роста расизма и нетерпимости произошло ухудшение общественной атмосферы. Эти изменения

проявляются по-разному, в том числе и через насилие на почве расизма, рост числа расистских заявлений, а также все большее использование расистской и ксенофобной риторики в политике.

- **Рост насилия на почве расизма**

125. У ЕКРН вызывает тревогу постоянные сообщения о том, что за последние годы значительно возросло количество физических нападений с применением насилия на представителей выделяющихся своим внешним видом меньшинств, в ряде случаев со смертельным исходом. Еще большую тревогу вызывает то, что количество дел, о которых сообщается, вероятно далеко не отражает настоящую ситуацию в стране, поскольку жертвы как правило весьма неохотно вступают в контакт с властями и даже с НПО, чтобы проинформировать их об этих нападениях<sup>40</sup>.
126. Такие нападения часто осуществляются группами молодых скинхедов, большинство из которых является несовершеннолетними. Среди городов, где происходят такие нападения, чаще всего называют Санкт-Петербург, Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодарский край и Ставрополь, но этими регионами данное явление не ограничивается. Основной целью таких нападений являются представители групп меньшинств, такие как чеченцы и другие выходцы с Кавказа, цыгане, турки-месхетинцы в Краснодаре, африканцы, выходцы из Азии и другие неграждане, евреи и другие члены небольших религиозных групп. Можно привести лишь один пример: 9-летняя таджикская девочка была забита насмерть в Санкт-Петербурге в феврале 2004 года бандой вооруженных подростков, которые выкрикивали расистские лозунги. Скинхеды нападают также и на лиц славянской внешности, которых они считают предателями русской нации, например, на рэпперов, бомжей или тех лиц, кто оказывает помощь вышеуказанным меньшинствам. Та, например, особое возмущение ЕКРН вызвало убийство в 2004 году в Санкт-Петербурге Николая Гиренко, правозащитника, вклад которого в борьбу с расизмом и нетерпимостью получил международное признание. Лица, совершившие это убийство, хотя это и не было пока подтверждено, имели, как сообщается, тесные связи с экстремистским движением и со скинхедами. Количество скинхедов в Российской Федерации оценивается министерством внутренних дел в 25000 человек, а правозащитники считают, что количество скинхедов составляет 50000.
127. Еще одна форма насилия расистского характера связана с межнациональной напряженностью в некоторых регионах, что в ряде случаях приводит к столкновениям и даже погромам, в ходе которых жители деревни, например, коллективно нападают на лиц определенной национальности и сжигают их дома, для того чтобы заставить их покинуть эту деревню. Согласно ряду сообщений, жертвами такого коллективного насилия стали, например, цыгане в регионе Санкт-Петербурга и в Новосибирске, а также чеченцы в Астраханской области.

---

<sup>40</sup> См. выше «Нормы уголовного законодательства».

**Рекомендации:**

128. ЕКРН призывает Российскую сторону наращивать усилия по осуществлению контроля за деятельностью скинхедов и других расистских движений и организаций, а также разработать методы быстрого и эффективного реагирования на планируемые и уже состоявшиеся нападения и столкновения. Российская сторона должна соответствующим образом наказывать лиц, совершивших акты насилия расистского характера для того, чтобы продемонстрировать, что к таким явлениям российское общество будет относиться как к неприемлемым. ЕКРН обращает внимание Российской стороны на меры, предлагаемые выше в разделе «Нормы уголовного законодательства», поскольку это может быть использовано для борьбы с растущим числом актов расистского характера в Российской Федерации.
129. ЕКРН настоятельно рекомендует Российской стороне осуществлять контроль за межнациональными отношениями по всей стране и срочно вмешиваться в тех случаях, когда представители групп меньшинств подвергаются угрозам или нападениям со стороны членов других этнических групп. ЕКРН подчеркивает необходимость выдвижения инициатив по содействию мирному и конструктивному совместному проживанию людей разной национальности, особенно в тех регионах, где наблюдается межнациональная напряженность.

**- Рост числа заявлений и публикаций расистского характера**

130. ЕКРН с обеспокоенностью отмечает, что насилие расистского характера сочетается с увеличением объема заявлений расистского характера, которые делаются публично и особенно в СМИ. По мнению НПО, положение в этой области значительно ухудшилось. По сообщениям НПО, если несколько лет тому назад публикации расистского характера можно было встретить только в книжных магазинах, ориентированных на узкий круг людей, или в газетах экстремистских движений, то теперь заявления расистского характера звучат открыто и фактически безнаказанно, причем не только через Интернет, но и в обычных СМИ и в публикациях (в том числе и «Майн кампф» и Протоколы сионских мудрецов), которые продаются известными издательствами. В качестве примера можно привести явно антисемитское обращение, с которым в январе 2005 года обратились в Генеральную прокуратуру 15 депутатов Государственной Думы, и которое сначала подписали 500, а затем 5000 человек, с требованием запретить все еврейские религиозные и культурные организации, существующие в Российской Федерации, на основании того, что эти организации якобы являются экстремистскими. ЕКРН обеспокоена тем, что хотя Генпрокуратура сначала рассматривала вопрос о том, чтобы начать расследование на основании утверждений авторов обращений, она не сочла нужным ответить на призыв многих европейских организаций и правозащитных НПО возбудить дело в отношении самих авторов обращения в соответствии с положениями, запрещающими пропаганду, возбуждающую религиозную и расовую ненависть. ЕКРН отмечает, что в данном случае Генпрокуратура не предъявила обвинения еврейским организациям. ЕКРН приветствует также то, что российское правительство выступило с заявлением, в котором это обращение подверглось осуждению. При этом ЕКРН выражает свое удивление в связи с тем, что

власти не намерены предпринимать каких-либо мер, для того чтобы наказать основных лиц, подписавших данное обращение.

**Рекомендации:**

131. ЕКРН призывает Российскую сторону осуществлять контроль и предусматривать соответствующие наказания за все заявления расистского характера и все расистские публикации, для того чтобы ясно продемонстрировать, что российское общество не приемлет расизма, антисемитизма и ксенофобии. Комиссия привлекает внимание Российской стороны мерам, предлагаемым выше в разделе «Нормы уголовного законодательства», поскольку это может быть использовано для борьбы с растущим числом публичных заявлений расистского характера в Российской Федерации.
132. ЕКРН особо рекомендует Российской стороне расширить свои усилия в борьбе с расистской, ксенофобной и антисемитской деятельностью в Интернете. В этой связи Комиссия обращает внимание Российской стороны на свою Общеполитическую рекомендацию No. 6 о противодействии распространению материалов расистского, ксенофобного и антисемитского характера через Интернет.

**- Использование расистских высказываний в политике**

133. ЕКРН обеспокоена тем, что меньшинства, выделяющиеся своим внешним видом, а также члены других групп меньшинств, по-прежнему являются объектом для расистских и ксенофобных политических заявлений. Так, например, на членов этих групп возлагают ответственность за ухудшение социальных и экономических условий жизни в Российской Федерации. Эти утверждения основываются на обобщениях, когда на этих лиц возлагается вся ответственность за торговлю наркотиками и организованную преступность (в основном это касается цыган и таджиков) или за участие в террористических актах (это касается в основном чеченцев и других выходцев с Кавказа) или ответственность за безработицу (в этом обвиняются мигранты). Евреев иногда обвиняют в участии во всемирном заговоре против русской нации. Некоторые политики эксплуатируют рост национализма в Российской Федерации, который в основном направлен против тех групп и лиц, которые считаются «врагами народа». ЕКРН выражает свою обеспокоенность в связи с теми последствиями, которые могут иметь попытки в политических целях возложить вину за все происходящее в стране на отдельные меньшинств, выделяющиеся своим внешним видом, и другие группы меньшинств, и как это может повлиять на восприятие этих групп меньшинств со стороны большинства населения. Такие выступления могут лишь способствовать созданию атмосферы всеобщей нетерпимости и ксенофобии в стране.
134. ЕКРН выражает свою обеспокоенность в связи с тем, что расистские высказывания звучат не только в пропаганде экстремистских партий, но и в выступлениях представителей основных политических партий. Например, среди тех, кто подписал вышеупомянутое антисемитское обращение, было 6 депутатов Государственной думы от коммунистической партии. ЕКРН отмечает, что Партия «Родина», которая появилась на политической сцене прямо накануне выборов в Госдуму и получила на выборах 40 мест, часто прибегает к расистской и ксенофобной пропаганде, особенно во время избирательных кампаний. Список, причем неполный, тех политических партий, которые регулярно

используют расистские лозунги и аргументы, включает такие партии как партия национального суверенитета, Движение против незаконной миграции и ЛДПР.

**Рекомендации:**

135. ЕКРН подчеркивает, что политические партии должны сопротивляться соблазну негативного подхода к вопросам, связанным с группами выделяющегося своей внешностью меньшинства и другим группам меньшинств, с негативных позиций и вместо этого должны подчеркивать положительный вклад разных групп меньшинств в российское общество, экономику и культуру. Политические партии должны также твердо выступить против любых форм расизма, дискриминации и ксенофобии.
136. ЕКРН призывает принять соответствующие конкретные меры против использования возбуждающих расовую ненависть и ксенофобию заявлений со стороны представителей политических партий, в том числе, например, обеспечивая эффективное выполнение тех положений уголовного права, которые предусматривают ответственность любой группы, выступающей с расистских позиций, а также за оказание поддержки таким группам и участие в их деятельности. ЕКРН привлекает внимание к своей Общеполитической рекомендации №7 о национальном законодательстве в борьбе с расизмом и расовой дискриминацией, в которой изложены руководящие принципы в этой области.

**- Реакция российских властей на недавний рост расизма и нетерпимости в стране**

137. ЕКРН отмечает, что НПО и эксперты резко критиковали ту позицию, которую до самого недавнего времени занимала Российская сторона по отношению к недавнему росту расизма и нетерпимости в Российской Федерации. В целом они считают, что власти закрывали глаза на эту проблему и не принимали никаких мер для профилактики или борьбы с этим явлением, которое приобретает все новые масштабы. Высказывается мнение, что бездеятельность со стороны властей и связанная с этим безнаказанность поощряет тех, кто совершает акты расистского характера. По сообщениям НПО в некоторых случаях органы власти на местном, региональном и федеральном уровнях сами делают заявления, способствующие распространению расизма и нетерпимости в стране, в частности при обсуждении ситуации чеченцев и выходцев с Кавказа или вопроса о незаконной иммиграции. Как об этом свидетельствуют многочисленные недавние опросы общественного мнения, реакция российского общества на нынешнюю ситуацию вызывает беспокойство, а расистские и ксенофобные идеи, в том числе и лозунг «Россия для русских» также завоевывает все более широкую поддержку.
138. При этом ЕКРН отмечает, что Российская сторона ныне начала признавать серьезность проблемы расизма и нетерпимости. Так, например, федеральные органы власти и власти Санкт-Петербурга, с которыми были проведены консультации на этапе подготовки этого доклада, сообщили ЕКРН, что они сознают проблему роста насилия расистского характера и пропаганды ненависти, и что они предпринимают все необходимые шаги для преодоления этих проблем. ЕКРН приветствует недавние заявления российского правительства, в которых оно решительно осуждает антисемитизм, расизм, ксенофобию и связанную с этим нетерпимость. Комиссия также с интересом отмечает те

инициативы, которые предпринимаются для повышения уровня осознания со стороны сотрудников правоохранительных и судебных органов и для воспитания детей в школе в отношении необходимости борьбы с нетерпимостью (см. другие разделы данного доклада, в том числе «Нормы уголовного законодательства» и «Образование и повышение уровня информированности»). Российская сторона сообщила, что она намерена создать комиссию экспертов «имеющих полномочия провести расследование и установить факты пропаганды ксенофобии, национальной и религиозной нетерпимости и экстремизма». Российская сторона готовит также проект «Концепции воспитания культуры межнационального общения в Российской Федерации». Однако ЕКРН считает, что многое еще предстоит срочно сделать для того, чтобы исправить сложившееся положение, и не только чтобы не допустить его дальнейшего ухудшения, но и для того, чтобы в целом улучшить атмосферу в России, чтобы здесь были созданы условия для интегрированного общества, где выделяющиеся внешним видом меньшинства и другие группы меньшинств могли бы жить в мире с большинством населения.

#### **Рекомендации:**

139. ЕКРН настойчиво призывает Российскую сторону продолжать и расширять свои усилия, по-новому подходу к проявлениям расизма и нетерпимости в стране. Федеральные органы власти могли бы рассмотреть разработку новой общей стратегии по борьбе с расизмом через профилактические меры, и, когда это необходимо, предусматривая соответствующие наказания. На осуществление такой стратегии следует выделить достаточные финансовые и прочие ресурсы с тем, чтобы она могла быть в полном объеме реализована на региональном и местном уровне.

#### **Поведение сотрудников правоохранительных органов**

140. ЕКРН отметила в своем втором докладе, что в отношении групп этнических меньшинств все чаще совершаются незаконные действия со стороны сотрудников правоохранительных органов. Исходя из этого, Российской стороне рекомендуется рассмотреть возможность создания такой системы, которая гарантировала бы, что жалобы на незаконные действия со стороны сотрудников правоохранительных органов рассматривались бы гласно и независимо, обеспечивая при этом наказание тех лиц, вина которых установлена. ЕКРН выражает свою озабоченность в связи с сообщениями о том, что отношение сотрудников правоохранительных органов на местах к меньшинствам, выделяющимся своим внешним видом, не улучшилось. Проблема состоит в бездеятельности правоохранительных органов в случае получения информации о совершении актов расистского характера, а также и в дискриминационных и незаконных действиях самих сотрудников правоохранительных органов и казаков, полуофициальной службы безопасности, действующей в некоторых регионах, когда речь идет об обращении с лицами, принадлежащими к меньшинствам, которые выделяются своими внешними признаками.
141. НПО также сообщают о том, что милиция не проявляет достаточной активности при регистрации жалоб жертв расистских нападений или пропаганды ненависти<sup>41</sup>. Иногда, согласно сообщениям, милиция

<sup>41</sup> См. выше «Нормы уголовного законодательства».



отказывается принимать жалобы или они не регистрируются должным образом. В некоторых случаях жертвы из группы меньшинств, выделяющихся внешним видом, приходят в милицию для того, чтобы пожаловаться на акт расистского характера, а затем попадают в сложную ситуацию, потому что милиция, вместо того, чтобы расследовать действия лица, которое подозревается в совершении расистского акта, начинает сама преследовать жертву. Поэтому, как утверждается, жертвы не хотят обращаться в милицию, поскольку они опасаются дополнительных преследований со стороны сотрудников милиции.

142. Милицию также часто обвиняют в том, что она во многих областях совершает дискриминационные и незаконные действия в отношении членов меньшинств, выделяющихся своим внешним видом. Особенно часто дискриминация осуществляется, когда людей останавливают и обыскивают на улицах в Москве. Судя по исследованиям и опросам, лица, которые «выглядят не как русские», особенно чеченцы и другие выходцы с Кавказа, подвергаются несоразмерно частому контролю документов. При этом особое внимание по этническому признаку милиция проявляет не только на улице. Это касается и решений об обыске помещений, конфискации товаров, краткосрочном задержании в милицейских участках и т.д. Проблема в этой связи заключается не только в том, что милиция целенаправленно действует в отношении лиц, принадлежащих к выделяющимся меньшинствам дискриминационным образом, но также и в том, что коррумпированные сотрудники милиции часто используют эту возможность для вымогания денег у жертв<sup>42</sup>.
143. ЕКРН получила информацию, в частности от Российской стороны, что по-прежнему отмечают случаи насилия расистского характера со стороны сотрудников правоохранительных органов в отношении представителей выделяющихся меньшинств. И хотя власти утверждают, что случаи такого насилия должным образом расследуются и что сотрудников правоохранительных органов наказывают, тем не менее НПО выражают серьезные сомнения в отношении того, насколько правоохранительные органы действительно несут ответственность в этой области. Утверждается, что случаи жестокого обращения и даже пыток, особенно в отношении лиц, обвиняемых в террористической деятельности, по-прежнему происходят достаточно часто, особенно в Москве и в южных регионах страны. Как представляется ЕКРН, по-прежнему не существует независимой системы расследований, которая позволяла бы должным образом наказывать сотрудников правоохранительных органов, которые признаны виновными в жестокое обращение, для того чтобы дополнить уже существующую систему уголовного права с участием прокурора или с использованием внутренних дисциплинарных процедур. Действительно, уполномоченный по правам человека рассматривал много жалоб на милицию, но сам уполномоченный не имеет возможности решать такие дела, поскольку у него нет полномочий наказывать лиц, совершивших такие действия.
144. ЕКРН хотела бы выразить свою глубокую обеспокоенность в связи с информацией о том, что в милиции по-прежнему широко прибегают к такой практике, как фабрикация фальшивых доказательств в отношении

---

<sup>42</sup> Относительно поведения сотрудников правоохранительных органов, см. ниже «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – проблема расовой дискриминации в системе регистрации по месту жительства».

членов выделяющихся меньшинств, и это стало еще более распространенным, чем ранее. При том, что такие случаи касаются невинных людей, которых несправедливо обвиняют в террористической деятельности, имеются сообщения о том, что это бывает и в обычных случаях. Поэтому нет ничего необычного в том, что в отношении людей выносят приговоры в связи с нарушением ими законов, после того как милиция подбрасывает им наркотики, оружие или боеприпасы. В основном такие дела фабрикуются против чеченцев и других выходцев с Кавказа. Жертвами подобных действий становятся также цыгане и таджики, и другие представители выделяющихся меньшинств. Одно из предлагаемых объяснений состоит в том, что именно таким образом милиция реагирует на требования федеральных и местных органов власти, а также со стороны общественного мнения, добиться серьезных конкретных результатов в борьбе с терроризмом и организованной преступностью.

145. Имеется также тревожная информация о том, что отрицательные последствия для положения выделяющихся меньшинств имеет недавнее возрождение отрядов казаков как полуофициальных или полностью частных сил безопасности. ЕКРН уже поднимала этот вопрос в своем втором докладе, в частности, призвав Российскую сторону добиться того, чтобы задачи охраны правопорядка осуществлялись исключительно теми лицами, которые официально имеют право этим заниматься. Российская сторона разъяснила, что федеральное законодательство в полном объеме и строго регулирует деятельность казачьих отрядов по поддержанию общественного порядка. Она добавила, что в апреле 2005 года в Государственную Думу был направлен президентский проект закона «О государственной службе казаков». Российская сторона пояснила, что данный законопроект прояснит правовые рамки деятельности российских казачьих отрядов. В этом законопроекте предусматривается, что главный принцип деятельности казаков – это соблюдение верховенства права и прав человека и свобод граждан. Однако есть некоторые сообщения о том, что многие отряды казаков открыто защищают идеологию, содержащую серьезные расистские аспекты. Это в свою очередь отрицательно сказывается на том, как они себя ведут по отношению к выделяющимся меньшинствам при оказании помощи милиции. На практике это уже приводило к злоупотреблениям. Так, например, сообщается, что в последнее время в Российской Федерации отмечается рост насилия расистского характера<sup>43</sup>, причем не только в связи с активизацией скинхедов, но и в результате противоправного и жестокого поведения некоторых казаков по отношению к выделяющимся меньшинствам.
146. Тот факт, что милиция и другие правоохранительные органы могут совершать действия расистского характера и акты расовой дискриминации в условиях практической безнаказанности, способствует нынешнему росту расизма и нетерпимости со стороны большинства общества. Такого рода безнаказанность не только способствует тому, что расистски настроенные лица совершают нападения расистского характера в отношении членов выделяющихся меньшинств, но посылает неправильный сигнал всему обществу. Сообщается, например, что отбор по этническому признаку лиц, которые подвергаются контролю на улицах, питает в целом предрассудки

---

<sup>43</sup> См выше «Вопросы, вызывающие особую озабоченность – недавнее повышение уровня расизма и нетерпимости в Российской Федерации».

и стереотипы у населения, которое начинает считать всех членов выделяющихся меньшинств преступниками или террористами.

**Рекомендации:**

147. ЕКРН рекомендует принять дополнительные меры для того, чтобы покончить с противоправным поведением сотрудников правоохранительных органов, в том числе и с дискриминационными и расистскими актами и жестоким обращением с группами меньшинств. Важно, чтобы Российская сторона обеспечила, чтобы общество осознало, что такое поведение сотрудников милиции не потерпят и что оно будет наказываться.
148. ЕКРН настоятельно призывает Российскую сторону выделять для сотрудников правоохранительных органов все необходимые средства, для того чтобы они могли работать в удовлетворительных условиях и в полной мере соблюдать права тех лиц, которыми они занимаются. Это также подразумевает проведение подготовки в области прав человека и распространение информации о проблемах расизма и расовой дискриминации.
149. Исходя из этого, ЕКРН повторяет свой призыв создать независимый орган по проведению расследований, который мог бы расследовать заявления о противоправном поведении милиции, и, в случае необходимости, обеспечивать, чтобы лица, совершившие такие действия, привлекались к суду и соответствующим образом наказывались.
150. ЕКРН призывает Российскую сторону расследовать утверждения об использовании сфабрикованных в милиции доказательств в делах против представителей выделяющихся меньшинств. Если такие утверждения подтвердятся, то, как подчеркивает ЕКРН, виновные в этом сотрудники правоохранительных органов должны быть соответствующим образом наказаны, а в отношении жертв должны быть незамедлительно вынесены оправдательные приговоры.
151. ЕКРН призывает Российскую сторону осуществлять тщательное наблюдение за деятельностью всех казачьих отрядов по всей стране, для того, чтобы обеспечить, чтобы в таких отрядах не было расистски настроенных людей и чтобы они не совершали каких-либо актов расистского характера. Частные службы безопасности, которым предоставляются такие же полномочия, как органам охраны порядка, должны находиться под таким же контролем и соблюдать такие же жесткие обязанности, как и сотрудники правоохранительных органов. Они должны также проходить такую подготовку в области прав человека и в отношении необходимости бороться с расизмом и расовой дискриминацией.

**Проблема расовой дискриминации в системе регистрации по месту жительства**

152. В своем втором докладе ЕКРН высказала мнение, что существующая в Российской Федерации система регистрации по месту жительства имеет дискриминационное влияние на выделяющиеся меньшинства. Поэтому Комиссия призвала Российскую сторону провести обзор как нормативной основы этой системы, так и ее функционирования, для того чтобы обеспечить, чтобы она не применялась дискриминационно.

153. ЕКРН отмечает, что в закон о регистрации по месту жительства были внесены определенные изменения. Однако Комиссия выражает свое глубокое сожаление в связи с тем, что в некоторых областях общая ситуация на практике остается по существу все той же, как и та, которая анализируется во втором докладе ЕКРН.
154. Все, кто проживает в России, должны быть зарегистрированы по месту жительства, временно или постоянно, в местном отделении милиции. Регистрация имеет форму штампа, в котором содержится информация о месте проживания, в документе, удостоверяющем личность, например, во внутреннем паспорте российских граждан. После принятия Конституции в 1993 году эта регистрация имеет обязательный характер, но только в целях информации. Поскольку каждый человек может свободно выбирать себе место жительства в Российской Федерации, то эта регистрация не означает разрешения на проживание, и поэтому в ней нельзя отказать. Этот принцип вытекает из статьи 27 Конституции 1993 года, в которой предусматривается право на свободное передвижение, а также из федерального законодательства и практики Конституционного суда Российской Федерации.
155. ЕКРН сожалеет, что некоторые местные нормативные акты полностью противоречат основному закону России, который гарантирует свободу выбора места жительства. Так, например, НПО ссылаются на решение городских властей города Нальчика, Кабардино-Балкария, «О временных мерах по ограничению регистрации граждан, прибывающих в город Нальчик на постоянное место жительства». Само название данного решения противоречит основным принципам свободы на передвижение и выбора места жительства, о которых говорилось выше. Однако, насколько известно ЕКРН, данное решение по-прежнему действует. ЕКРН также озабочена информацией, согласно которой даже если судебный орган признает незаконным местный нормативный акт о регистрации по месту жительства, то авторы такого нормативного акта иногда принимают новые тексты, которые содержат такие же незаконные требования. Российская сторона сообщила, что в настоящее время готовится проект нового законодательства, которое изменит существующую систему регистрации по месту жительства..
156. ЕКРН еще больше озабочена тем, что процедура регистрации по месту жительства, как сообщают многочисленные НПО, имеет совершенно дискриминационные последствия для выделяющихся меньшинств. Наиболее уязвимыми выделяющимися меньшинствами в этом отношении являются чеченцы и другие кавказцы, турки-месхетинцы, проживающие в Краснодарском крае, неграждане, прежде всего из Африки и Азии, а также лица, ищущие убежище, и беженцы.
157. Эти выделяющиеся меньшинства сталкиваются с непреодолимыми препятствиями, связанными с разного рода незаконными действиями со стороны милиции, которая занимается регистрацией проживающих в стране лиц. Первая проблема, которую надо преодолеть, является административной: требуется время и значительные усилия, чтобы получить штамп о регистрации, при том что любой человек, который не получил штампа о регистрации в течение трех дней после прибытия, оказывается на незаконном положении. Согласно многочисленным сообщениям из неправительственных источников, в милиции часто добавляют такие требования, которые не содержатся в законе о

регистрации, например, отпечатки пальцев и фотографии, или от лица, обратившегося за регистрацией требуют доказать, что в месте проживания имеется достаточно жилой площади для размещенных там лиц. Еще одна проблема состоит в том, что регистрация в некоторых случаях предоставляется на ограниченный срок, что превращает ее из простого уведомления об адресе в своего рода разрешение на проживание. В других случаях милиция, как сообщается, просто отказывает в регистрации, что полностью противоречит закону. Действительно, иногда – но не всегда – лицо, которое не получило регистрацию от милиции, может получить ее на основании решения суда. Тем не менее, ЕКРН выражает свою серьезную обеспокоенность в связи с многочисленными сообщениями о том, что в большинстве случаев, если не во всех, когда речь идет об отказе или незаконных дополнительных требованиях в связи с системой регистрации, от этого страдают выделяющиеся меньшинства.

158. Милиция занимается не только регистрацией, но и проверкой того, есть ли у людей регистрация. Отсутствие регистрации рассматривается в Российской Федерации как административное правонарушение, и оно наказывается штрафом. Именно в этой области НПО видят дискриминацию в системе регистрации. Такая ситуация приводит к разного рода злоупотреблениям со стороны многих сотрудников правоохранительных органов. ЕКРН была проинформирована о том, что лица, которые не были должным образом зарегистрированы, подвергаются штрафам, даже если они и не могут нести ответственности за отсутствие регистрации. Еще более тревожно было узнать о том, что по-видимому в связи с системой регистрации существует налаженная система вымогательства денег: ЕКРН имеет сообщения о том, что милиционеры очень часто проверяют лиц, принадлежащих к выделяющимся меньшинствам и требуют взятку, когда регистрация у данного лица недействительна. Если это лицо не может заплатить взятку на месте, то сотрудник милиции конфискует его или ее документ, удостоверяющий личность, и/или иногда отправляет на какое-то время это лицо в отделение милиции, пока кто-нибудь, например, член семьи, не заплатит милиционеру взятку.
159. ЕКРН выражает свою глубокую озабоченность в связи с информацией о том, что в некоторых регионах регистрация остается условием для осуществления многих основных прав, что противоречит Закону Российской Федерации 1993 года о праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Это означает, что лицу без регистрации может быть отказано в социальных услугах. Что касается государственных пенсий и льгот, то в законе предусматривается, что они не могут быть предоставлены в отсутствие регистрации по месту жительства. Однако при этом НПО отмечают, что в любом случае, в законе ничего не говорится о том, что регистрация по месту жительства является условием для предоставления социальных услуг. Напротив, в законе говорится об обратном. Тем не менее, люди без регистрации сталкиваются с отказом со стороны госслужащих, когда они пытаются получить доступ к таким социальным услугам как социальное обеспечение, охрана здоровья, медицинская помощь и в некоторых крайних случаях, даже срочная медицинская помощь. Утверждается, что работодатели отказываются принимать на работу лиц без регистрации. ЕКРН особенно обеспокоена сообщениями о том, что директора школ часто отказываются принимать в школы тех детей, у родителей которых

нет штампа о регистрации по месту жительства, хотя законы и указания правительства конкретно требуют принятия в школы детей независимо от юридического статуса их родителей. Когда ребенку отказывают в приеме в школу, можно обратиться в суд и добиться в конце концов, что ребенок будет принят, но это никак нельзя признать удовлетворительным, поскольку это вызывает задержки и применимо только к отдельным случаям. ЕКРН ничего неизвестно о таких случаях, когда были бы наказаны служащие за отказ в регистрации, как условия доступа к социальным услугам.

160. Еще одним отрицательным последствием тех трудностей, с которыми сталкиваются выделяющиеся меньшинства при получении штампа о регистрации по месту жительства является заявления некоторых политиков, в том числе и из основных политических партий, а также в некоторых СМИ, в которых лица без регистрации называются «нелегальными мигрантами», хотя некоторые из них являются российскими гражданами и поэтому должны свободно передвигаться по стране, как это гласит национальное законодательство. Это привело к заявлениям, отличающимся ксенофобией и нетерпимостью, например, со стороны представителей политической партии, называющей себя «Движение против незаконных мигрантов», которые даже российских граждан называют «нелегальными мигрантами». ЕКРН считает, что такие заявления несправедливо обвиняют выделяющиеся меньшинства, которые сами сталкиваются с трудностями при регистрации и которых следует считать жертвами этой системы, явно нуждающейся в полной реорганизации.

#### **Рекомендации:**

161. ЕКРН призывает Российскую сторону тщательно пересмотреть всю систему регистрации по месту жительства для того, чтобы обеспечить, чтобы она полностью соответствовала международным, конституционным и законодательным стандартам, связанным со свободой передвижения и выбором места жительства в Российской Федерации<sup>44</sup>. В этой связи Российская сторона должна уделять особое внимание анализу дискриминационных последствий нынешней системы, как с точки зрения права, так и практики, для выделяющихся меньшинств.
162. В частности, ЕКРН рекомендует, чтобы были изучены все федеральные, региональные и местные нормы, связанные с регистрацией по месту жительства, с целью выявления и изъятия любых положений, которые находились бы в противоречии с принципом свободы передвижения, как он провозглашен в российской Конституции.
163. ЕКРН призывает также Российскую сторону рассмотреть возможность

<sup>44</sup> Например, статье 2 Протокола 4 к Европейской конвенции о защите прав человека, ратифицированной Российской Федерацией, в которой предусмотрено следующее: " 1. Каждый, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, имеет в пределах этой территории право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства. (...) 3. Пользование этими правами не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности или общественного спокойствия, для поддержания общественного порядка, предотвращения преступлений, охраны здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. 4 Права, признанные в пункте 1, могут также, в определенных районах, подлежать ограничениям, вводимым в соответствии с законом и обоснованным общественными интересами в демократическом обществе."

упрощения и стандартизации правил регистрации по месту жительства для того, чтобы ускорить и облегчить эту процедуру, которая задумывалась как простая формальность. Комиссия призывает Российскую сторону рассмотреть вопрос о передаче функций по регистрации по месту жительства от правоохранительных органов другим органам. Эта процедура является простой административной формальностью и передача ее другому органу позволит милиции сосредоточиться на охране общественного порядка.

164. ЕКРН настойчиво призывает Российскую сторону тщательно следить за процессом регистрации по месту жительства, как в отношении процедуры регистрации, так и проверки со стороны милиции действия штампов о регистрации. Любые лица, совершившие произвольные, дискриминационные или насильственные шаги в этой связи должны должным образом наказываться, а потерпевшие должны получать соответствующее возмещение. Для этого следует иметь эффективную систему рассмотрения жалоб. В частности, Российская сторона должна предусмотреть соответствующие санкции в отношении коррумпированных сотрудников правоохранительных органов, которые вымогают взятки у представителей выделяющихся меньшинств под предлогом отсутствия у них необходимой регистрации.

## БИБЛИОГРАФИЯ

В библиографию включены основные публикации, использованные при анализе положения в Российской Федерации. Её не следует рассматривать как исчерпывающий перечень источников информации, которые были доступны Комиссии при подготовке доклада.

1. CRI (2001) 41: Second report on the Russian Federation, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, November 2001
2. CRI (99) 3: Report on the Russian Federation, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, January 1999
3. CRI (96) 43: ECRI General Policy Recommendation n° 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, October 1996
4. CRI (97) 36: ECRI General Policy Recommendation n° 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 1997
5. CRI (98) 29: ECRI General Policy Recommendation n° 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
6. CRI (98) 30: ECRI General Policy Recommendation n° 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
7. CRI (2000) 21: ECRI General Policy Recommendation n° 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, April 2000
8. CRI (2001) 1: ECRI General Policy Recommendation N° 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, December 2000
9. CRI (2003) 8: ECRI General Policy Recommendation N° 7: National legislation to combat racism and racial discrimination
10. CRI (2004) 26: ECRI General Policy Recommendation N° 8: Combating racism while fighting terrorism
11. CRI (2004) 37: ECRI General Policy Recommendation N° 9: The fight against antisemitism
12. CRI (98) 80 rev: Legal measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe, ECRI, Strasbourg, 2000
13. ACFC/INF/OP/I(2003)5: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on the Russian Federation*, 13 September 2002
14. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1679 (2004), *Human rights in the Chechen Republic*, 7 October 2004
15. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1428 (2005), *The situation of the deported Meskhetian population*, 18 March 2005
16. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Report by Ms Ruth –Gaby Vermot-Mangold, Switzerland, Socialist Group, on the situation of the deported Meskhetian population, 4 February 2005. Doc. 10451
17. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, *Report on Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe*, Doc. 10568, 3 June 2005
18. CommDH(2005)2: Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, *on his visits to the Russian Federation*, 15 to 30 July 2004, 19 to 29 September 2004, 20 April 2005



19. CERD/C/431/Add.2: 17<sup>th</sup> periodic report of the Russian Federation submitted to the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 29 July 2002
20. CERD/C/62/CO/7: Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: *Russian Federation*. 21 March 2003
21. Commissioner on Human Rights in the Russian Federation, *Special report on implementation, by Russia of its obligations undertaken when joining the Council of Europe*, Moscow, 2002
22. NGO Report to the UN Committee on Elimination of Racial Discrimination (62<sup>nd</sup> session, March 2003), *Compliance of the Russian Federation with the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Moscow, December 2002
23. Memorial Human Rights Center, Migration Rights Network, S.A. Gannushkina, *Report on the situation of residents of Chechnya in the Russian Federation*, June 2003-May 2004, Moscow 2004
24. Memorial Human Rights Center, Migration Rights Network, S.A. Gannushkina, *Report on the situation of residents of Chechnya in the Russian Federation*, June 2004-June 2005, Moscow 2005
25. Moscow Bureau for Human Rights, Digests of xenophobia, racism and ethnic discrimination published on Internet: <http://antirasizm.ru/>
26. Moscow Bureau for Human Rights, "Anti-Semitism in the former Soviet Union and in the Russian Federation: political and public dimensions", 22 December 2004
27. Moscow Bureau for Human Rights, Report on racism, xenophobia, ethnic discrimination and anti-Semitism in Russia (January - June 2005), published on Internet: <http://antirasizm.ru/>
28. U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices – 2004: Russia*, 28 February 2005
28. U.S. Department of State, *International Religious freedom Report 2004, Russia*, 15 September 2004
30. Amnesty International, "*Dokumenty!*", *Discrimination on grounds of race in the Russian Federation*, EUR 46/001/2003, 2003
31. Amnesty International, Report 2005, "The state of the world's human rights": Russia, covering the period January to December 2004
32. Union of Council for Jews in the Former Soviet Union (UCSJ), Special Report, *In their own words: extremist nationalist in the new Duma*, January 2004
33. ERRC (European Roma Rights Center), *In Search of Happy Gypsies, Persecution of Pariah Minorities in Russia*, Country Reports series N° 14, May 2005
34. FIDH (International Federation for Human Rights), Center for the Legal and Social Protection of Roma of North-Western, Russia, St. Petersburg Memorial: International fact-finding mission, *The Roma of Russia, the subject of multiple forms of discrimination*, n°407/November 2004
35. FIDH (International Federation for Human Rights), Violation of the rights of Roma children in the Russian federation, Joint report of the Memorial St. Petersburg and the FIDH submitted to the Committee on the rights of the Child, 40<sup>th</sup> session,
36. SOVA Center for Information and Analysis and International League for Human Rights, *Qualitative Improvement of Counteraction to hate crimes and hate propaganda*, 2005
37. SOVA Center, A. Verkhosvsky, Galina Kozhevnikova, Main trends of radical nationalist movement and the government's response to it 2004-early 2005
38. SOVA Center for Information and Analysis, Anti-Semitism and Counteraction to Anti-Semitism in Russia. 2004-early 2005, 2005
39. JURIX, Lawyers for Constitutional Rights and Freedoms, Report on outcomes of a pilot research on the incidence of police's discriminatory practices, 2005
40. Forum 18, *Russia: Religious freedom survey*, February 2005, by Geraldine Fagan, Forum 18 News Service, 14 February 2005
41. Norwegian Refugee Council, *Whose responsibility? Protection of Chechen internally displaced persons, asylum seekers and refugees*, May 2005



## ПРИЛОЖЕНИЕ

### **Следующее Приложение не является частью анализа и предложений Комиссии по ситуации в Российской Федерации**

Комиссия хотела бы указать на то, что содержащийся в третьем докладе анализ ситуации в Российской Федерации осуществлен по состоянию на 16 декабря 2005 года. В связи с этим, любое событие, имевшее место после этой даты, не учтено в выводах Комиссии.

В соответствии с установленной Комиссией процедурой анализа положения дел по отдельным странам, Российская Сторона назначила своего представителя по связям с ЕКРН для участия в доверительном обмене мнениями с членами Комиссии по проекту доклада о положении дел в Российской Федерации. Ряд замечаний и предложений представителя РФ был принят Комиссией во внимание и включен в доклад.

Тем не менее, после состоявшегося обмена мнениями российские правительственные структуры обратились к Комиссии с просьбой о том, чтобы перечисленные ниже замечания Российской Стороны были оформлены в виде приложения к докладу Комиссии.



**« Комментарии к подготовленному Европейской комиссией против расизма и нетерпимости Третьему докладу о ситуации в Российской Федерации от 16 декабря 2005 г. »**

**Executive Summary**

В целях объективности в данном разделе следует учесть следующие моменты.

Система российского законодательства в целом уделяет достаточное внимание вопросам противодействия расовой дискриминации. Действующее уголовное, гражданское, трудовое, пенсионное законодательство России, законодательство в области социального обеспечения, образования, здравоохранения, культуры, защиты прав и законных интересов ребенка гарантируют защиту от любых форм дискриминации, расизма, проявлений ксенофобии и других форм национальной нетерпимости.

В отличие от прошлых лет в 2004-2005 гг. в ходе судебных процессов над скинхедами и представителями других национал-радикальных группировок в обвинительных заключениях все чаще фигурировал расовый, шовинистический мотив. Постепенно начинает исчезать тенденция квалифицировать действия расистов без учета мотивов ненависти.

Нельзя согласиться с необоснованным и весьма расширительным тезисом о том, что «чеченцы, кавказцы, цыгане, турки-месхетинцы, граждане стран СНГ, африканцы, азиаты, другие неграждане, также как и члены небольших конфессиональных групп, включая иудеев, являются основной мишенью нападений по расовым мотивам и в речах расистского толка». Следует уточнить, что отдельные лица этих категорий населения действительно время от времени подвергаются дискриминации в печатных изданиях крайних ориентаций или со стороны узкого круга лиц (зачастую маргинальных молодежных группировок), но исключительно в частных случаях. Речь не может идти о какой-либо массовой практике или целенаправленной политике по их дискриминации или общей бытовой неприязни к ним со стороны граждан титульной национальности. При этом нападения по расовым мотивам и другие проявления национальной вражды часто совершаются и в отношении этнических русских лицами другого происхождения.

В целях решения проблем, связанных с проявлениями расовой дискриминации и других форм нетерпимости, компетентные органы Российской Федерации в настоящее время работают над комплексом мер по реализации Концепции государственной национальной политики, в котором особое внимание будет уделено созданию необходимых условий для взаимного уважения и сотрудничества всех народов России, повышению эффективности пресечения экстремистской деятельности.

Предусматривается, в частности, создание единой экспертной комиссии, в полномочия которой входило бы исследование и определение фактов пропаганды ксенофобии, национальной и религиозной нетерпимости, экстремизма. Разрабатываются проект федерального закона «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации», проект Концепции воспитания культуры межнационального общения Российской Федерации, завершена работа по подготовке и внесению необходимых корректив в Концепцию государственной национальной политики Российской Федерации.

**К п. 2**

Профильные государственные органы Российской Федерации в рамках соответствующих межведомственных рабочих групп продолжают работу по подготовке к ратификации Протокола № 12 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных

свобод, Европейской социальной хартии, Европейской Хартии региональных языков и языков меньшинств и Европейской конвенции о гражданстве. Следует иметь в виду, что подготовка к ратификации означает, прежде всего, внесение необходимых изменений и дополнений в национальное законодательство, а это подразумевает долгосрочный характер процесса.

### **К пп. 8-9 и 47**

До вступления в силу в 2002 г. нового Закона о гражданстве Российской Федерации все граждане бывшего СССР, проживавшие на территории России, могли получить российское гражданство в упрощенном порядке. Вместе с тем, многие из них не сделали этого по причине, прежде всего, правовой безграмотности. Здесь сыграло негативную роль отсутствие надлежащей информационно-разъяснительной кампании по этому вопросу, что является недоработкой не только профильных государственных органов, но и неправительственных организаций.

Новый Закон о гражданстве с поправками от 2003 и 2006 гг. предоставил право на получение российского гражданства всем лицам, имеющим гражданство бывшего СССР и прибывшим или прибывающим на территорию России до 1 января 2008 г. из государств, входивших в состав СССР (в предыдущей редакции – срок оканчивался 1 января 2006 г.).

В соответствии с Законом в российское гражданство принимаются иностранные граждане и лица без гражданства, зарегистрированные по месту жительства в России по состоянию на 1 июля 2002 г., с исчислением их срока проживания на территории России со дня регистрации по месту жительства. Кроме того, в упрощенном порядке российскими гражданами могут стать иностранные граждане и лица без гражданства, родившиеся на территории РСФСР; лица, проживающие в Российской Федерации, которые состоят в браке с гражданином России не менее трех лет; лица, являющиеся нетрудоспособными и имеющие совершеннолетних дееспособных детей – граждан России; ветераны Великой Отечественной войны.

В результате принятия Закона о гражданстве и поправок к нему только в 2005 г. более полумиллиона человек приобрели гражданство Российской Федерации.

На все указанные категории лиц не распространяется условие о пятилетнем сроке проживания после получения вида на жительство непосредственно перед обращением о приеме в российское гражданство. Другими словами, наличие вида на жительство не является для них обязательным условием для приобретения гражданства России, хотя в докладе ЕКРН ситуация представлена иначе.

В пункте 47 некорректно говорится о том, что Закон о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации поставил большинство иммигрантов в нелегальное положение. Это не соответствует действительности. Закон лишь упорядочил и разграничил режим пребывания иностранцев в России. В течение 90 дней с момента прибытия иностранец или лицо без гражданства может находиться в России на основании документа о регистрации по месту жительства. По истечении этого срока он должен либо покинуть территорию России, либо получить вид на жительство, либо разрешительные документы на осуществление трудовой деятельности, либо, если имеются основания, подать заявление на приобретение российского гражданства.

По официальным статистическим данным, в настоящее время более 115 тыс. лиц – граждан бывшего СССР пока еще не урегулировали правовой статус своего пребывания в России (не имея регистрации по месту жительства) и де-юре не имеют определенного статуса. В этой связи в настоящее время прорабатывается вопрос о выдаче им специального документа на временное пребывание, который откроет им возможность легализовать проживание в России и в последующем получить российское гражданство.

В российском законодательстве и правоприменительной практике отсутствует такой термин как употребляемый в п.47 доклада «разрешение на пребывание» («permit to stay»). Речь, видимо, идет в данном случае о виде на жительство. Прибывающий в страну иммигрант не может получить вид на жительство, предварительно не зарегистрировавшись на территории России, хотя в докладе утверждается обратное.

С учетом изложенного содержащаяся в пункте 47 доклада информация является искажением действительности и передергиванием фактов.

#### **К п. 16**

В качестве положительной тенденции в противодействии росту национального экстремизма и ксенофобии можно говорить о достигнутом в первой половине 2005 г. переломе в отношении правоохранительных органов к делам о возбуждении национальной ненависти. Суды начали выносить достаточно жесткие приговоры лицам, совершившим тяжкие преступления в этой области. За этот период за совершение подобных преступлений в ходе шести судебных процессов был осужден 21 человек на срок от 4 до 19 лет, а несколько десятков человек оставались под следствием и судом (для сравнения: в первом полугодии 2004 г. за возбуждение национальной ненависти был осужден лишь один человек).

#### **К пп.20, 22, 23**

Нельзя согласиться с тезисом о том, что в Российской Федерации не существует единой всеобъемлющей системы по сбору статистических данных по исполнению уголовного законодательства по борьбе с проявлениями расизма.

Такая работа проводится органами прокуратуры. В частности, систематически осуществляются проверки по исполнению законодательства о противодействии экстремистской деятельности и борьбе с проявлениями расизма. По результатам проверок принимаются соответствующие меры прокурорского реагирования.

Для более глубокого изучения криминогенной ситуации разработана форма государственной статистической отчетности 451 – КН 10 и 451 – КН 11, учитывающая экстремистские преступления. Имеется регламент, определяющий перечень уголовных составов, относящихся к данному роду преступлений.

Согласно статистическим данным, судами Российской Федерации в 2003-2004 гг. за преступления экстремистской направленности осуждено 118 лиц.

#### **К п. 35**

Министерство регионального развития Российской Федерации прорабатывает вопрос о создании единой экспертной комиссии, в полномочия которой входило бы исследование и определение фактов пропаганды ксенофобии, национальной и религиозной нетерпимости, экстремизма.

#### **К пп. 37, 42**

В 2004-2005 годах в рамках Программы «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001-2005 гг.)» продолжали осуществляться следующие направления деятельности:

- стимулирование акций в общественной жизни и средствах массовой информации, формирующих установки толерантности и противодействующих различным формам социальной агрессии, жестокости и экстремизма;

- введение в образовательные программы профессиональной подготовки педагогических и социальных работников, государственных служащих, работников правоохранительных органов и средств массовой информации подпрограмм, посвященных формированию толерантности, веротерпимости, миролюбия и противодействия экстремизму;
- разработка и внедрение программ дополнительного профессионального образования по консультированию и ведению переговоров в ситуациях высокой социальной напряженности;
- выделение направления книгоиздания, связанного с формированием толерантности, веротерпимости, миролюбия и противодействию экстремизму;
- использование психологической экспертизы в деятельности правоохранительных органов и средств массовой информации, направленной на выявление проявлений экстремизма в различных формах общественной жизни;
- организация на федеральном, региональном и муниципальном уровнях центров толерантности и мониторинга социальной напряженности, а также социально-психологических служб кризисных ситуаций, деятельность которых направлена на снижение социальной напряженности в обществе, помощи жертвам насилия и жестокости.

В целом удалось провести работу по формированию и внедрению в социальную практику норм толерантности как основы гражданского согласия в демократическом государстве. С целью выработки механизма последующих действий в настоящее время разрабатывается Федеральная целевая программа «Этнокультурное развитие регионов России (2006-2008гг.)».

#### **К пп. 48-49**

Признавая наличие существенных проблем, связанных с трудовой деятельностью в России трудящихся-мигрантов, власти Российской Федерации намерены в ближайшее время принять комплекс мер, направленных на облегчение их положения. В частности, речь идет о значительном упрощении разрешительных процедур на трудовую деятельность, проработке вопроса о взаимном упрощении режима пребывания и трудоустройства граждан государств-участников ЕврАзЭС, а также заключении соглашений о реадмиссии с государствами СНГ.

Преодоление нелегального положения трудовых мигрантов входит в число приоритетов государственной миграционной политики. Готовится проект федерального законодательства, направленный на упрощение и легализацию потоков трудовых мигрантов в Российскую Федерацию.

#### **К пп. 57, 58, 61, 62**

Проблема несоблюдения сроков рассмотрения первичных заявок о предоставлении статуса беженца (5 дней) относится только к Москве, поскольку именно в этом городе наблюдается основной наплыв лиц, претендующих на статус беженца (50% всех ходатайств приходится на Москву и Московскую область). Органы ФМС России во многих случаях пока не имеют необходимых ресурсов для рассмотрения всех первичных заявок в пятидневный срок, что приводит к произвольному затягиванию выдачи данной категории лиц официальных документов, подтверждающих их статус как лиц, ищущих убежище. В других регионах России проблем, указанных в пп. 57 и 58 доклада, не имеется.

В целях решения указанных в п. 57 доклада проблем ФМС России при содействии УВКБ ООН разрабатывает новую редакцию Закона «О беженцах» в целях ускорения рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, совершенствования института



временного убежища. Временное убежище, являющееся гуманитарным статусом, в настоящее время активно применяется в России.

#### **К п.67**

Следовало бы различать вопросы, регулируемые собственником жилья в отношении аренды и местными властями. Пример с наймом жилья относится к правам частных лиц, свободных распоряжаться своим имуществом по своему усмотрению.

В данном контексте проблема заключается в регулярном нарушении договоренностей со стороны лиц «кавказской национальности» об аренде квартиры. Как правило, после заключения договора аренды в квартиру заселяется не только официальный съемщик, а целая группа лиц, нередко до 10-20 человек. По этой же причине нередко происходит завышение арендной платы для лиц кавказской национальности, желающих снять квартиру.

#### **К пп. 72-74**

Попытки представить создание специализированных школьных классов для цыган и турок-месхетинцев как сегрегацию по этническому признаку в сфере образования не выдерживают никакой критики. С целью повышения эффективности образовательного процесса учащиеся, хорошо владеющие русским языком, концентрируются в русскоязычных и смешанных классах, а дети, слабо владеющие русским языком, определяются в другие классы, в которых учителя работают по адаптационным программам.

#### **К п. 76**

Информация о том, что де-факто в Российской Федерации существует дискриминация в сфере трудоустройства по этническому признаку «на ежедневной основе» представляется надуманной и лишеной доказательств. В Трудовом кодексе Российской Федерации имеется недвусмысленное положение о запрещении дискриминации в сфере труда по какому бы то ни было признаку. Лица, считающие, что они подверглись дискриминации в сфере труда, вправе обратиться в органы федеральной инспекции труда или в суд с заявлением о восстановлении нарушенных прав, возмещении материального вреда и компенсации морального вреда.

#### **К разделу доклада «Уязвимые группы» и п. 105**

В целом данный раздел составлен на предвзятой основе и искажает объективные реалии, связанные с положением чеченцев, мусульман, цыган, турок-месхетинцев и евреев в Российской Федерации.

В корне ошибочно утверждение о наличии широко распространенного чувства нетерпимости со стороны этнических русских в отношении национальных меньшинств. Тем более не соответствует действительности утверждения о наличии нетерпимости со стороны лиц православного вероисповедания в отношении групп населения, исповедующих другие религии. Россия исторически складывалась как полиэтничное и многоконфессиональное государство, в котором объединены многочисленные народы и религии. При этом представители русского народа, исповедующие православие, отличаются терпимостью к представителям всех народов, поскольку именно терпимость по отношению к другим составляет одну из фундаментальных основ этой христианской конфессии.

#### **К п. 81**

В 2004 г. более 19 тыс. внутренне перемещенных лиц вернулись из Ингушетии в Чечню; УВКБ ООН и его партнеры имели возможность регулярно беседовать с возвращающимися в Чечню лицами с целью подтверждения добровольного характера их

возвращения (в 2004-2005 гг. не было зарегистрировано, в т.ч. со стороны взаимодействующего с нами на этот счет УВКБ ООН, ни одного случая принудительного возвращения ВПЛ в Чечню). При этом решившие остаться в Ингушетии ВПЛ получили доступ к альтернативному жилью.

### **К п. 82**

Тезис о том, что серьезные нарушения прав человека продолжают совершаться в Чечне на ежедневной основе и в обстановке безнаказанности, не соответствует реальной ситуации в этом субъекте России.

Имеющиеся документальные материалы свидетельствуют, что именно чеченские бандиты в целях дискредитации государственных структур целенаправленно совершают преступления в отношении мирных граждан, переодеваясь в форму военнослужащих или работников милиции.

Все факты общественно-опасных деяний подвергаются тщательной проверке, происходят существенные позитивные сдвиги в динамике и структуре преступности. В частности, результате предприняемых мер в последние годы значительно снизилось количество похищений людей. По сравнению с 2003 г. число поступивших сообщений о похищении снизилось на 35,5%, количество уголовных дел данной категории сократилось на 61%, количество похищенных лиц – на 61,1%. Всего за период проведения контртеррористической операции в Чечне было возбуждено 1793 уголовных дела по фактам похищения 2503 лиц. Из них разыскано 642 человека, заведено 912 розыскных дел. Судами уже вынесены приговоры различной тяжести в отношении 93 человек за совершение данных преступлений.

### **К пп. 88-90**

Согласно Всероссийской переписи населения 2002 г. мусульман в России насчитывается от 13 до 14,5 миллионов. Мусульманское население исторически является неотделимой составной частью многонациональной российской государственности и поэтому не является по своей сути объектом расовой дискриминации и нетерпимости. Лица, исповедующие ислам, широко представлены в российских законодательных, исполнительных и судебных органах власти.

Посягательства экстремистского характера на почве нетерпимости к исламу как религии действительно имеют место, но не отличаются массовым характером, как об этом говорится в докладе ЕКРН. Все подобные случаи тщательно расследуются и пресекаются правоохранительными органами.

Приходится констатировать, что после печально известных террористических актов во многих странах отмечается неадекватное отождествление идеологии фанатиков-террористов с исламом как мировой религией. Не последнюю роль в этом сыграли СМИ, не всегда корректно освещающие подобные события, периодически использующие такие некорректные обороты как «исламские террористы» «исламская угроза». В результате у многих людей формируется неадекватное представление о данном вероучении, происходит перенос негативного отношения с отдельных субъектов, придерживающихся сектантских взглядов, на мировую религию.

У компетентных органов России есть все основания утверждать, что сложная конфликтная ситуация на Северном Кавказе менее всего связана с истинно религиозными проблемами и межрелигиозной рознью. Там наблюдаются во взаимосвязи два сложных процесса: активизация организованной преступной деятельности и фактически внешняя агрессия против Российской Федерации, за которой стоят многочисленные субъекты, включая спецслужбы ряда зарубежных стран.

Определенный процент рядовых участников преступных организаций и террористических актов связывают причины терактов со стремлением их лидеров к сепаратизму и объединению с исламским миром, с «победой ислама». В последних двух случаях речь идет о посягательствах на территориальную целостность Российской Федерации.

Поэтому мы рассматриваем в качестве основного направления антикриминальной, антитеррористической стратегии гармонизацию экономической, политической, социальной и духовной жизни общества, надежную защиту страны от внешней агрессии в разных ее вариантах. Большое значение имеет в этой связи формирование высокой религиозной культуры и предупреждение религиозного фанатизма и нетерпимости.

В оправдание терроризма часть обвиняемых приводит довод, что Россия ввела свои войска в Чечню и убивает мусульманское население республики из-за их вероисповедания. Именно такого характера подрывные, пропагандистские видеокассеты поступают из-за границы и распространяются террористическими организациями.

В качестве контраргументов обвиняемым разъяснялось, что в России проживает около 14 миллионов мусульман в разных регионах, и что ни в один из них войска не вводятся. Причина же ввода войск в Чечню ничего общего не имеет с исповеданием ислама, а заключается в том, что власть в Чечне в то время захватили экстремисты и бандиты в целях превращения Республики в криминальное квази-государство.

#### **к пп. 91-101**

В настоящее время политика в отношении цыган строится на основе собственного национального опыта, а также с учетом выработанных в последние годы рекомендаций международных организаций, прежде всего Совета Европы и ОБСЕ.

В данном контексте российские власти принимают меры для улучшения отношения между правоохрнительными органами и цыганами. Что касается недавних шагов в этой области, то следует отметить семинар «Этнические меньшинства – правоохрнительные органы», который был проведен в московской области 23-24 ноября 2005 г. Семинар был организован ОБСЕ и Федерацией национально-культурных автономий российских цыган под эгидой программы ОБСЕ «Полиция и уголовная юстиция: к безопасности многоэтнических общин». В ходе этого мероприятия, в котором приняли участие представители ГУВД Москвы и областных управлений внутренних дел, состоялся обмен мнениями по вопросам сотрудничества правоохрнительных органов и этнических меньшинств в Европе и России. Были выработаны конкретные рекомендации для решения проблем в сфере взаимоотношений милиции и цыганских общин.

Решение о проведении операции «Табор» было принято на основе достоверной информации о том, что ряд цыганских общин были вовлечены в организованную торговлю наркотиками. Данные факты подтвердились по итогам операции.

Одной из главных проблем жизни цыганского населения из-за низкого уровня образования остается трудовая занятость. Несмотря на это, в последние годы удалось расширить их участие в производственной сфере – в отраслях промышленности и сельского хозяйства.

Получение образования для цыган пока еще осложнено некоторыми трудностями. Самой главной из них является позиция членов цыганских семей, считающих образовательный процесс излишним для детей цыган.

Вследствие этого дети цыган, как правило, обучаются в школе в основном до 4 класса и на этом завершают получение образования. Количество цыганской молодежи, обучающейся в среднетехнических, профессиональных и высших учебных заведениях, еще

меньше: в профессиональных училищах их насчитываются буквально единицы, а в ВУЗах студенты цыгане обучаются только в Челябинской области.

В этом направлении в Российской Федерации уже достигнуты определенные успехи, однако говорить о коренном переломе ситуации еще не приходится. Так, во Владимирской области в целях обеспечения права детей из цыганских семей, которые часто меняют место жительства, был налажен своевременный учет семей такой категории. Это позволило образовательным учреждениям области организовать учебный процесс в различных формах, включая учебно-консультативную группу вечерней (сменной) школы на базе Анопинской средней школы Гусь-Хрустального района.

Несмотря на подвижный образ жизни некоторой части цыган, органы социальной защиты Российской Федерации находят возможность оказания социальной помощи всему цыганскому населению. Так, например, в Республике Адыгея такую помощь получают 156 семей цыган, в Рязанской области – 242 семьи и 55 матерей-одиночек, в Вологодской области – 402 семьи и т.д. Подобная помощь практикуется в Астраханской, Воронежской, Саратовской, Оренбургской областях, Республике Коми, Кабардино-Балкарской Республике.

Важную роль в формировании межэтнического сотрудничества и информационного обеспечения деятельности цыганских общественных объединений играют средства массовой информации. При поддержке волгоградской областной администрации издается газета «Цыганские вести» (989 экз.), регулярно выходят информационные издания и буклеты ФНКА российских цыган. Лидеры общественных объединений цыган неоднократно выступали на страницах центральных газет «Известия» и «Российская газета», в эфире телекомпаний СТС, ТВЦ и др.

В связи с вышеизложенным считаем необоснованным вывод ЕКРН о том, что многие цыгане не имеют паспорта и иных документов, по которым могут регистрироваться; лишены возможности иметь доступ к социальным службам, а их дети — к обучению в общеобразовательных школах.

Что касается этого вывода ЕКРН, то он в основном применим лишь к тем цыганам, которыми являются выходцами из других государств – участников СНГ, а точнее гражданами этих государств. По причине нестабильности в этих странах их жизненных условий они родовыми и семейными группами на некоторое время нелегально мигрируют «для заработка» в Россию. Слова «для заработка» ими понимаются и претворяются на практике не как легальная трудовая деятельность, а как совершение корыстных правонарушений. Поэтому такие цыгане-мигранты, как правило, не имеют при себе документов, удостоверяющих личность (которые оставляют по своему постоянному месту жительства), с тем чтобы в случае их задержания за правонарушение была существенно затруднена возможность привлечения их к ответственности. Так как находящиеся с ними дети зачастую используются для попрошайничества, совершения мелких корыстных правонарушений, родители не принимают никаких мер для их обучения в российских общеобразовательных школах. Такие действия для многих вышеуказанных цыган стали традиционным образом их жизни.

Российскими средствами массовой информации за последние годы неоднократно предавались гласности результаты журналистских расследований, проведенных в отношении цыган-мигрантов, прибывших на некоторое время в Россию из других государств-участников СНГ. При этом выяснялось, что многие из них по месту своего постоянного проживания имеют высокий уровень благосостояния (являются собственниками домов-усадеб, фешенебельного автотранспорта и т.д.).

МИД России совместно с Министерством регионального развития России рассматривают возможность воссоздания в ближайшем будущем экспертного межведомственного механизма по российским цыганам, который сможет эффективно

способствовать реализации государственной политики и рекомендаций Совета Европы в этой сфере.

### **К пп. 110-113**

При урегулировании проблемы турок-месхетинцев в Краснодарском крае региональные и федеральные власти исходят не из национальной принадлежности этих лиц, а в первую очередь, из правового статуса каждого из них на территории государства. По данным паспортно-визового управления ГУВД Краснодарского края по состоянию на 2004 г. на территории края пребывали 11 999 турок-месхетинцев. Из них 4943 человека имели гражданство России, 7056 человек не имели гражданства.

Турки-месхетинцы, имеющие российское гражданство, обладают без ограничений всеми правами, вытекающими из гражданства России, включая право на свободу передвижения и выбор места жительства.

В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не имеющие российского гражданства турки-месхетинцы подлежат регистрации в органах внутренних дел с получением миграционных карт. Только лица, имеющие на руках миграционные карты, имеют возможность получить разрешение на работу, на временное пребывание, вид на жительство и, в конечном счете, гражданство России. Однако турки-месхетинцы фактически уклонились от надлежащей регистрации, перейдя тем самым в категорию нелегальных мигрантов. Из общего числа турок-месхетинцев, не имеющих гражданства России, миграционные карты получили только 744 человека. В общей сложности 6207 турок-месхетинцев сознательно отказались от натурализации в России в соответствии с действующим законодательством.

С начала 2005 года около 217 турок-месхетинцев получили российское гражданство, 11 – иные разрешительные документы.

Процесс придания туркам-месхетинцам определенного правового статуса тормозится тем, что сами турки-месхетинцы рассматривают своё пребывание на территории субъектов России как временное, заявляя о намерении возвратиться на историческую родину в Грузию.

Отдельные факты выдворения из края иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно пребывающих на территории Кубани, в соответствии с законом Краснодарского края «О пребывании и жительстве на территории Краснодарского края», были вызваны самовольным расселением выдворяемых лиц в местах, расположенных в непосредственной близости от охраняемых стратегических объектов.

Несмотря на отсутствие у значительной части турок-месхетинцев полисов обязательного медицинского страхования, медицинское обслуживание они получают наравне с местным населением, хотя подобный рост социальных расходов не предусмотрен бюджетами различных уровней. В учреждениях образования, расположенных в местах компактного проживания турок-месхетинцев, организуются дополнительные и групповые занятия для детей из турецко-месхетинских семей, в случае необходимости родителям предлагается специальное коррекционное обучение их детей.

В целом необходимо подчеркнуть, что даже не имеющие определённого статуса турки-месхетинцы, пользуются всеми возможными гражданскими правами (в том числе на жилище, образование, медицинскую помощь, культурное развитие), не меньшими, чем граждане Российской Федерации.

832 турка-месхетинца не подали заявления о приёме в гражданство России или переезде в США. Краевой администрацией проведено анкетирование этой группы лиц относительно их намерений по получению правового статуса (остаться в России, переехать в США, Грузию или Турцию).

Первопричиной «транзитного» положения месхов в Краснодарском крае является невыполнение Грузией обязательств, принятых при вступлении в 1999 г. в Совет Европы. В апреле 2005 г. состоялся визит в Грузию Генерального секретаря Совета Европы Т.Дэвиса, в ходе которого достигнута договорённость в дальнейшем применять термин «грузинские месхетинцы».

#### **К пп. 118-121**

После перерыва, вызванного административной реформой, начала работу Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охраны культурного наследия, что привело к увеличению числа предупреждений, вынесенных СМИ за возбуждение национальной ненависти.

#### **к пп. 122-123**

Утверждения об отсутствии достоверной информации о положении различных меньшинств в Российской Федерации не соответствуют действительности. Имеется как надлежащая общероссийская статистическая база в этой области, основанная на Всероссийской переписи населения 2002г., так и база данных по регионам. Соответствующие учеты ведутся, к примеру, такими ведомствами, как Министерство регионального развития России, Комитет Госдумы России по делам национальностей, Генеральная прокуратура Российской Федерации. Подробные сведения на этот счет содержатся в докладах России по осуществлению Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств.

#### **К пп. 128-129**

Компетентные органы Российской Федерации в настоящее время работают над комплексом мер по укреплению эффективности борьбы с расовой нетерпимостью, созданию условий для взаимного уважения и сотрудничества всех народов России.

Кроме того, в 2004-2005 гг. статистика судебных дел в отношении преступлений на расовой почве менялась к лучшему. В 2004 г. «националистический» мотив присутствовал как минимум в семи приговорах в уже закончившихся процессах только по насильственным преступлениям. Всего по этим процессам было осуждено 32 человека, 26 из них получили реальные сроки до 17 лет. В 2003 г. таких приговоров было всего три, а всего в 2003 г. в суды было направлено лишь 8 дел, в которых присутствовала националистическая составляющая.

Нельзя не отметить и более активного преследования идеологов и пропагандистов национал-радикальных взглядов. За первое полугодие 2005 г. за пропаганду национальной ненависти в ходе восьми процессов были признаны виновными девять человек.

В целом юридическая квалификация преступных действий национал-радикалов стала заметно более грамотной, что привело к уменьшению количества убийств на почве ненависти.

#### **К пп. 140, 145, 151**

Следствием реализации государственной политики в отношении казачества должно стать превращение современного общественного казачьего движения в одну из социальных опор федеральной власти.

В апреле 2005 г. в Госдуму России поступил президентский законопроект «О государственной службе российского казачества». Законопроектом предлагается определить правовую и организационную основы привлечения российского казачества к государственной службе. Законопроектом предусматривается, что основными принципами

осуществления российским казачеством государственной службы являются: законность, приоритет прав и свобод человека, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты.

Принятие законопроекта к рассмотрению Госдумой является новым, более ответственным этапом в развитии казачества, перехода его от положения общественного движения к сообществу, рассматриваемому в качестве государственного ресурса.

**К п. 149**

Независимым следственным органом по контролю за соблюдением законодательства, включая расследование правонарушений со стороны сотрудников правоохранительных органов, является Генпрокуратура России и ее территориальные органы.

**К пп. 152-164**

В последнее время был предпринят ряд мер по упрощению порядка временной регистрации по месту жительства. В частности, в конце 2004г. граждане России и Украины были освобождены от необходимости временной регистрации на срок до 90 суток.

Готовится новая законодательная база по модификации регистрационного учета населения, которая, в частности, направлена на преодоление нынешних проблем, возникающих в этой сфере. »





