

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ.....	5
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	7
ИСПОЛНЕНИЙ РЕКОМЕНДАЦИЙ КОМИТЕТА В ОТЧЕТНЫЙ ПЕРИОД.....	11
РЕКОМЕНДАЦИЯ 9 – ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ.....	11
РЕКОМЕНДАЦИЯ 10 – СБОР СРАВНИТЕЛЬНОЙ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ О РЕАЛИЗАЦИИ ЭТНИЧЕСКИМИ МЕНЬШИНСТВАМИ ПРАВ, ЗАЩИЩЕННЫХ КОНВЕНЦИЕЙ.....	11
РЕКОМЕНДАЦИЯ 11 – ОБ ОТСУТСТВИИ АНТИДИСКРИМИНАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	12
РЕКОМЕНДАЦИЯ 12 – КАСАТЕЛЬНО ЧАСТЫХ ПРОВЕРОК ДОКУМЕНТОВ, АРЕСТОВ, ЗАДЕРЖАНИЙ И НАСИЛИЯ В ОТНОШЕНИИ ЭТНИЧЕСКИХ МЕНЬШИНСТВ СО СТОРОНЫ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ И ДРУГИХ СИЛОВЫХ ВЕДОМСТВ.....	12
<i>Проведение тренингов для сотрудников правоохранительных органов для предотвращения этнического профилирования.....</i>	19
РЕКОМЕНДАЦИЯ 13 – КАСАТЕЛЬНО РЕПРЕССИВНЫХ МЕР В ОТНОШЕНИИ ГРАЖДАН ГРУЗИИ И ЭТНИЧЕСКИХ ГРУЗИН В 2006 ГОДУ.....	19
РЕКОМЕНДАЦИЯ 14 – КАСАТЕЛЬНО ОТСУТСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ ПОМОЩИ СОЦИАЛЬНО И ЭКОНОМИЧЕСКИ УЯЗВИМЫМ ГРУППАМ ЦЫГАН (РОМА).....	21
РЕКОМЕНДАЦИЯ 15 – ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ.....	22
РЕКОМЕНДАЦИЯ 16 – РЕАКЦИЯ НА УВЕЛИЧЕНИЕ ЧИСЛА РАСИСТСКИХ И КСЕНОФОБНЫХ ЗАЯВЛЕНИЙ В СМИ.....	22
РЕКОМЕНДАЦИЯ 17 – ПРИМЕНЕНИЕ ЗАКОНА «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ».....	24
РЕКОМЕНДАЦИЯ 18 – КАСАТЕЛЬНО РОСТА РАСОВО МОТИВИРОВАННОГО НАСИЛИЯ.....	25
<i>Статистика по жертвам расистских нападений в России за 2004 – 2012 гг. (с разбивкой по группам жертв).....</i>	26
<i>Обвинительные приговоры за насильственные преступления, в которых учтен мотив ненависти, и за пропаганду ненависти (по ст.ст. 280 и 282 УК), 2004 – 2012 гг.....</i>	27
РЕКОМЕНДАЦИЯ 19 – ОБ ОТСУТСТВИИ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ЧИСЛУ ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩЕ И ПОДАЮЩИХ НА СТАТУС БЕЖЕНЦА.....	27
РЕКОМЕНДАЦИЯ 20 – ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО МАЛОЧИСЛЕННЫХ КОРЕННЫХ НАРОДОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И ДРУГИХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ.....	28
Приостановка деятельности Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.....	29
Регрессивные изменения в Ханты-Мансийском автономном округе.....	29
РЕКОМЕНДАЦИЯ 21 – КАСАТЕЛЬНО ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ВОЗВРАЩЕНИЯ ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ (ВПЛ) ИЗ ЧЕЧНИ.....	29
РЕКОМЕНДАЦИЯ 22 – О ПРОБЛЕМАХ, СВЯЗАННЫХ С РЕГИСТРАЦИЕЙ.....	31
РЕКОМЕНДАЦИЯ 23 – О ТРУДНОСТЯХ В ПОЛУЧЕНИИ ГРАЖДАНСТВА БЫВШИМИ ГРАЖДАНАМИ СССР.....	32
РЕКОМЕНДАЦИЯ 24 – СВОБОДНЫЙ ЛЬГОТНЫЙ ДОСТУП ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ КОРЕННЫХ НАРОДОВ К ЗЕМЕЛЬНЫМ РЕСУРСАМ, ФАУНЕ И БИОЛОГИЧЕСКИМ РЕСУРСАМ.....	33
РЕКОМЕНДАЦИЯ 25 – КАСАТЕЛЬНО ДИСКРИМИНАЦИИ ПРИ НАЙМЕ НА РАБОТУ НЕГРАЖДАН И ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЭТНИЧЕСКИХ МЕНЬШИНСТВ И ЭКСПЛУАТАЦИИ ИХ НА РАБОЧЕМ МЕСТЕ	34
Дискриминация и эксплуатация иностранных трудовых мигрантов.....	35
Обеспечение эффективной защиты жертв дискриминации, особенно со стороны судей и госинспекции труда.....	39
Дискриминация в отношении представителей этнических меньшинств при приеме на работу.....	40

РЕКОМЕНДАЦИЯ 26 — О НЕДОПУСТИМОСТИ СНОСА ЦЫГАНСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ.....	40
Легализация существующих поселений.....	42
Предоставление альтернативного жилья в случаях сноса.....	43
РЕКОМЕНДАЦИЯ 27 — СЕГРЕГАЦИЯ ДЕТЕЙ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ К ЭТНИЧЕСКИМ МЕНЬШИНСТВАМ, В ЧАСТНОСТИ ЦЫГАНСКИХ ДЕТЕЙ.....	43
Принятие эффективных мер по интеграции детей, принадлежащих к меньшинствам, включая цыганских детей, в общую систему образования.....	44
Обеспечение зачисления детей в школы независимо от их этнической принадлежности и наличия регистрации у родителей.....	46
РЕКОМЕНДАЦИЯ 28 — ОБ ОТСУТСТВИИ ИНФОРМАЦИИ О ЖАЛОБАХ ИЛИ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЯХ В РАМКАХ ГРАЖДАНСКОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА ПО СЛУЧАЯМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ.....	48
РЕКОМЕНДАЦИЯ 29 — РОСТ РАСИСТСКИХ И КСЕНОФОБНЫХ НАСТРОЕНИЙ СРЕДИ РУССКОЙ МОЛОДЕЖИ.....	49
ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ	
ПОСЛЕДСТВИЯ ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ГРУЗИЕЙ В АВГУСТЕ 2008 ГОДА.....	52
ПРЕВРАТНО ПОНИМАЕМАЯ ПОЗИТИВНАЯ ДИСКРИМИНАЦИЯ — КАЗАЧЬИ ПАТРУЛИ.....	54
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ ПО ДВАДЦАТОМУ–ДВАДЦАТЬ ВТОРОМУ ПЕРИОДИЧЕСКИМ ДОКЛАДАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ НА ЕГО ВОСЕМЬДЕСЯТ ВТОРОЙ СЕССИИ (11 ФЕВРАЛЯ – 1 МАРТА 2013 ГОДА).....	
A. ВВЕДЕНИЕ.....	56
B. ПОЗИТИВНЫЕ АСПЕКТЫ.....	56
C. ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ, И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	57
D. ДРУГИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	65

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Этот отчет был подготовлен Антидискриминационным центром «Мемориал» и Информационно-аналитическим центром «Сова» в ответ на двадцатый, двадцать первый и двадцать второй отчеты РФ, представленные в ООН в марте 2012 года.

АДЦ «Мемориал», реализуя свои ключевые программы («Защита прав ребенка», «Защита прав цыган», «Защита прав этнических меньшинств и мигрантов на Северо-Западе России»), помогает людям, подвергающимся дискриминации в РФ. Центр «Сова» ведет мониторинг проявлений ксенофобии, национализма и расизма и анализирует правоприменительную практику в случаях преступлений на почве ненависти и языка вражды.

Отчет основывается на информации, полученной непосредственно в ходе работы этих двух организаций. Авторы приводят и другие исследования и свидетельства, демонстрирующие, что Правительство РФ во многих областях не выполняет своих обязательств по Международной Конвенции по ликвидации всех форм расовой дискриминации (ICERD).

Структура отчета соответствует последним Итоговым замечаниям Комитета, направленным Российской Федерации 22 сентября 2008 года. В частности, в отчете исследуется, в каком объеме Правительство РФ выполнило рекомендации Комитета, и особенно выделяются области наибольших недоработок. Кроме того, в отчет включены специальные рекомендации, выполнение которых, по мнению авторов, могло бы содействовать соблюдению ICERD в России.

Отчет демонстрирует, что существующие законы, программы и политика российского Правительства не смогли обеспечить ликвидацию расовой дискриминации в отношении самых уязвимых групп, таких как цыгане, коренные народы, трудовые мигранты, ищущие убежища лица. Более того, отмечен рост дискриминации в отношении упомянутых групп. Отчет показывает, что рекомендации Комитета, относящиеся к предыдущему отчетному периоду, в значительной мере были оставлены Правительством РФ без внимания.

В российском праве все еще отсутствуют закрепленные гарантии защиты от расовой дискриминации, и, несмотря на рекомендации Комитета, Правительство РФ все еще не приняло комплексного антидискриминационного закона и не внесло в национальное законодательство определение понятия расовой дискриминации. Отсутствие адекватной правовой базы существенно препятствует выполнению ICERD в России.

Очевидным свидетельством недостаточных усилий Правительства РФ в продвижении прав меньшинств и ликвидации дискриминации может служить то, каким образом правоохранительные органы обращаются с этими группами. Постоянно используется этническое профилирование, особенно от него страдают выходцы с Кавказа и из Центральной Азии. Злоупотребления в отношении представителей этих групп – обычная практика в правоохранительной и пенитенциарной системах. Согласно исследованиям АДЦ «Мемориал», мигранты воспринимают злоупотребления со стороны сотрудников правоохранительных органов как главную угрозу своей жизни, здоровью и благополучию. В настоящем отчете содержится множество примеров таких злоупотреблений.

Россия остается одним из крупнейших реципиентов трудовых мигрантов, но в то же время она не может защитить их от крайних форм дискриминации. Мигранты подвергаются серьезной дискриминации при трудоустройстве, частично благодаря обременительному процессу получения разрешения на работу. Те рабочие, которые не могут получить документы, необходимые для пребывания и работы в стране, становятся жертвами эксплуатации как посреднических агентств, так и работодателей. Доклад содержит примеры нарушений прав трудовых мигрантов, некоторые из них можно приравнять к рабству.

Очевидное нежелание Правительства исполнять обязательства иллюстрируется также на примере коренных малочисленных народов, живущих в тяжелых социально-экономических условиях. Они испытывают трудности во всех основных сферах жизни, включая доступ к образованию, здравоохранению, занятости и жилью. По сравнению с остальным населением, уровень образования представителей коренных народов крайне низок. Кроме того, эксперты подчеркивают, что национальные языки находятся под угрозой исчезновения.

Вызывает серьезную озабоченность неспособность Правительства России противодействовать расистским и ксенофобным заявлениям в прессе. Политики и государственные должностные лица иногда используют средства массовой информации для нападок на этнические меньшинства, в особенности на цыган. Местные издания часто способствуют росту расовой ненависти и дискриминации в России, что мешает осуществлению прав меньшинств.

Правительство РФ не выполнило рекомендацию Комитета применять Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» и ст. 282 УК РФ против экстремистских организаций и их отдельных участников, использующих насилие. К сожалению, антиэкстремистское законодательство все еще используется как инструмент неправомерных и ненужных ограничений для неправительственных организаций и религиозных меньшинств. За отчетный период было зафиксировано множество случаев неправомерного уголовного преследования верующих с использованием антиэкстремистского законодательства.

В период с 2008 по 2012 гг. отмечены многочисленные попытки государства преследовать преступления на почве ненависти и проявления языка вражды, однако большая часть приговоров за возбуждение ненависти была вынесена по поводу незначительных заявлений и публикаций, поэтому общий уровень проявлений языка вражды не снизился. В доклад включена собранная Центром «Сова» детальная статистика по расистским и неонацистским насильственным нападениям, а также по приговорам за пропаганду ненависти и за насильственные преступления с признанным судом мотивом ненависти.

Добровольное возвращение в Чечню внутри перемещенных лиц по-прежнему идет медленно, так как люди опасаются за свою безопасность. Правительственные силы в ходе своей кампании по борьбе с боевиками продолжают нарушать права человека, произвольные задержания, насильственные исчезновения, пытки и внесудебные убийства продолжают оставаться безнаказанными. Широко распространенная коррупция представляет собой дополнительный фактор нестабильности. Большинство боится злоупотреблений со стороны сотрудников правоохранительных органов и других чиновников и не имеет доступа к политическим или юридическим механизмам привлечения представителей местных властей к ответственности.

Жители цыганских поселений продолжают подвергаться выселениям, после которых следует снос домов без предоставления альтернативного жилища. В отчете есть несколько примеров, когда незарегистрированный статус домов в цыганских поселках использовался как повод для административного давления на членов общины.

Сегрегация детей цыган в школах остается постоянной проблемой. Как показал мониторинг АДЦ «Мемориал», практика создания отдельных классов и школ для цыганских детей широко распространена в российских регионах и часто одобряется и поддерживается местными властями и школьной администрацией.

Вооруженный конфликт августа 2008 года между Российской Федерацией и Грузией стал причиной крупнейших преследований по этническому признаку за отчетный период. Как бы то ни было, Правительство России не признало свою долю ответственности за тяжкие нарушения прав человека, имевшие место во время конфликта. На момент написания доклада никто не был привлечен к ответственности за серьезные преступления – ни в России, ни в Грузии.

Наконец, в отчете отмечается опасное начинание – использования казачьих дружин и патрулей в качестве дополнительных правоохранительных подразделений. Такая практика создает почву для нарушений прав этнических меньшинств и мигрантов, и она должна быть прекращена до того, как ее последствия станут необратимыми.

В целом, авторы доклада считают, что для надлежащего исполнения ICERD Правительство России должно принять комплексные меры. В первую очередь, необходимо создать антидискриминационное законодательство, которое сделает возможным прямое применение ICERD местными судебными и административными органами. Следующим шагом должно стать принятие комплексных правительственных программ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, призванных способствовать интеграции меньшинств, коренных народов и мигрантов в современное российское общество.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Авторы доклада призывают Правительство Российской Федерации:

В отношении антидискриминационного законодательства:

1. Разработать комплексное антидискриминационное законодательство на федеральном уровне, принимая во внимание рекомендации организаций, работающих в сфере прав человека.
2. Ввести в законодательство четкое и адекватное определение понятия дискриминации, приведя его в соответствие с международными обязательствами России. Такое определение должно, среди прочего, охватывать прямые и косвенные формы дискриминации, сегрегацию, а также такие понятия, как «призывы к дискриминации», «инструкции по дискриминации» и «поддержка дискриминации».
3. Внести в Гражданский процессуальный кодекс и в закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» поправки, которые сделают возможной подачу жалоб на акты прямой и косвенной дискриминации или сегрегации даже в тех случаях, когда эти акты не повлекли за собой ограничения прав.
4. Изменить ст. 136 УК РФ (дискриминация) в соответствии с вновь принятым определением понятия дискриминации, сделав эту статью пригодной для практического использования.
5. Осуществлять мониторинг судебной практики по делам о дискриминации и публиковать полученные данные.

В отношении противодействия экстремизму:

6. Изменить определение понятия «экстремизм» в ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» с тем, чтобы в него входили лишь насильственные действия или призывы к ним, а также участие в таких действиях. Соответствующие поправки должны быть внесены в статьи 280, 282, 282-1, 282-2 УК РФ.
7. Пересмотреть статьи Уголовного кодекса РФ, описывающие ответственность за публичные призывы к экстремистской деятельности (ст. 280 и 282) и привести их в соответствие с вновь принятым определением экстремизма. Незначительные проявления нетерпимости должны преследоваться в административном порядке.
8. Отказаться от существующего механизма запрета экстремистских материалов как от самого непродуктивного элемента антиэкстремистского законодательства.

В отношении развития толерантности и предупреждения межэтнических конфликтов:

9. Вести постоянную работу по предотвращению межэтнических конфликтов, агрессивных националистических выступлений, драк и нападений на мигрантов и представителей этнических меньшинств. Когда такие случаи имеют место, принимать меры по розыску и наказанию виновных.
10. Разработать как на федеральном, так и на региональном уровнях эффективные программы по противодействию агрессивному национализму среди молодежи.
11. Осуществлять сбор и публикацию статистики преступлений на почве ненависти, выделяя типы преступлений, количество жертв и регионы, в которых преступления были совершены. Такая статистика должна быть основана на судебных приговорах, а не на заведенных

уголовных делах, она должна учитывать как обвинительные, так и оправдательные приговоры.

12. Тщательно исследовать региональные программы по культуре межэтнического диалога в обществе с целью улучшения их содержания. Привлекать к антирасистским инициативам общественные организации, неформальные группы молодежи и специализированные НПО.

В отношении казачьих организаций:

13. Пересмотреть политику по отношению к казачьему движению; лишить казачьи организации их привилегированного статуса, в частности, права на ношение оружия их участниками.
14. Отказаться от передачи казакам или иным этническим или религиозным организациям функций по охране общественного порядка, не допускать произвольное вмешательство казаков в реализацию прав других лиц.

В отношении малочисленных коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока:

15. Создать возможность реального общественного контроля за проведением этнологической экспертизы.
16. Разработать эффективный механизм выплаты компенсаций за промышленное использование и разработку природных ресурсов на территориях традиционного расселения коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.
17. Добиться полной прозрачности выплат и гарантированного получения компенсаций каждым представителем указанных народов.
18. Добиться реального обеспечения реализации социальных, экономических и культурных прав коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в сфере образования, занятости, жилья, медицинского обслуживания.
19. Обеспечить достойное жилье, качественное школьное образование, включающее возможность изучения родной культуры и языка.
20. Увеличить количество медицинских бригад, способных оперативно реагировать на кризисные ситуации в сфере охраны здоровья населения Севера, Сибири и Дальнего Востока, обеспечить их всеми необходимыми средствами лечения.
21. Содействовать трудоустройству представителей коренных народов, обеспечивая им равный доступ к возможностям профессионального развития и роста.
22. Обеспечить детей всеми необходимыми пособиями для изучения родных языков и культуры, готовить кадры по преподаванию этих предметов.
23. Предоставить возможность коренным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока иметь свои представительства, общественные организации, культурные объединения на местах и на общероссийском уровне, обеспечить поддержку таких структур, не допуская их ликвидации по формальным причинам.

В отношении цыган:

24. Обеспечить право цыган на адекватное жилье. Насколько возможно, избегать выселения цыган из их поселений. В случае если люди все же были выселены из своих домов, им в кратчайшие сроки должна быть предоставлена юридическая защита, обеспечивающая

возмещение убытков, альтернативное жилье и/или компенсацию. Принять законодательные нормы, запрещающие, в соответствии с международным правом, насильственное выселение и допускающие выселение только в исключительных случаях и с предоставлением должных гарантий. В частности, инкорпорировать «Основные принципы и руководящие указания, касающиеся переселений и перемещений по соображениям развития», разработанные специальным докладчиком ООН по правам на жилье. Законодательство должно: интегрировать цыганское население в процессы принятия решений, касающихся проектов развития инфраструктуры, которые затрагивают их право на жилище; предоставить эффективные механизмы защиты тем, кому угрожают насильственным выселением, и правовую помощь малообеспеченным лицам, обращающимся за компенсацией; гарантировать достаточную компенсацию жертвам выселений и установить санкции в отношении ответственных за насильственные выселения.

25. Добиться создания, принятия и осуществления специального Плана действий по улучшению положения цыган, призванного ликвидировать социальную и экономическую маргинализацию цыган в таких сферах, как жилье, занятость, получение документов, образование, медицинская помощь, обеспечение ресурсами (водой, электричеством, газом). Особое внимание должно быть уделено вопросам образования.
26. Повысить уровень образованности цыганского населения, гарантировав доступ в школу всем детям, включая тех, кто не может собрать необходимые документы; отменить как дискриминационную практику сегрегации цыганских детей в «цыганских классах» на основании национальности или плохого владения русским языком; интегрировав всех цыганских детей в школьные коллективы с остальными детьми; предоставить всем цыганским детям качественное образование, соответствующее принятым в России стандартам.

Для этой цели должны быть приняты следующие меры:

- а) Обеспечить привлечение к работе школ, где учатся цыганские дети, экспертов по интеграции, социальных работников и консультантов для родителей;
- б) Организовать дошкольную подготовку цыганских детей и обеспечить ее финансирование. Создать систему вечернего образования для взрослых, а также для тех детей, которые по каким-то причинам прервали свое обучение или не начали его в положенном возрасте.
- в) Обеспечить, чтобы квалификация учителей, работающих с цыганскими детьми, включала знание цыганской истории и культуры, а также умение обучать русскому языку как неродному.
- г) Обеспечить интеграцию цыганских детей с другими школьниками как в учебном процессе, так и во внешкольной деятельности (общее участие в спортивных соревнованиях, фестивалях, экскурсиях и т.д.).

В отношении процедуры регистрации:

27. Отказаться от всех попыток (таких, как законопроект № 200753-6) восстановления разрешительного порядка регистрации (прописки) и от всех попыток законодательно ограничить право жителей РФ на свободу передвижения, свободу выбора места жительства и связанных с этим прав на социальную поддержку.
28. Не допустить ухудшения положения уязвимых групп (таких, как вынужденные переселенцы, мигранты и лица без гражданства) путем введения уголовной ответственности за фиктивную регистрацию в Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства граждан России и за фиктивную постановку на миграционный учет в жилых помещениях в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

В отношении защиты от расово мотивированных преступлений

29. Ратифицировать «Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей», принятую в 1990 году.
30. Гарантировать защиту от полицейского произвола в отношении представителей уязвимых групп, включая этнические меньшинства. Запретить практику этнического и другого профилирования при проверке документов, при проведении полицейских рейдов и т.п., не допускать дискриминационные операции в отношении уязвимых групп (таких, как операция «Табор» против цыганских поселений).
31. Эффективно расследовать все случаи расово мотивированного насилия. Обеспечить эффективное расследование преступлений и защиту жертв, вне зависимости от их статуса в РФ и наличия или отсутствия официальной регистрации, разрешения на работу и т.д.
32. Обеспечить, чтобы виновные в таких преступлениях были наказаны по всей строгости закона.
33. Постоянно использовать данные неправительственных организаций, занимающихся мониторингом деятельности расистских групп.
34. Ввести дисциплинарную ответственность для чиновников, в первую очередь – сотрудников ФМС и правоохранительных органов, за проявления расовой, этнической и религиозной нетерпимости на рабочем месте.
35. С целью более эффективного расследования преступлений на почве ненависти регистрировать подозрение мотива ненависти уже на этапе составления первичного протокола о происшествии или при принятии заявления о преступлении.
36. Обеспечить эффективную защиту меньшинств от насилия, произвольных задержаний, вымогательства и пыток. Обратить особое внимание на положение уязвимых групп в исправительных учреждениях (тюрьмах, колониях, СИЗО и т.п.).
37. Не допускать этнически профилированных репрессий в местах лишения свободы, в частности, в отношении представителей северокавказских народов; тщательно расследовать случаи этнической и религиозной дискриминации в тюрьмах.
38. Не допускать посещения заключенных в российских СИЗО иностранных граждан, находящихся в процессе решения вопроса об экстрадиции, представителями спецслужб государства происхождения в связи с опасностью пыток и угроз пытками; расследовать случаи незаконного сотрудничества спецслужб; привлекать к ответственности российских должностных лиц, виновных в таких нарушениях.
39. Обеспечить проведение специальных тренингов для полицейских и сотрудников других правоохранительных органов по предупреждению этнического профилирования.
40. Включить программы по межкультурному взаимодействию и антирасизму в процесс отбора и обучения чиновников от юстиции и контроля за их работой. Организовать комплексное обучение и осуществление мониторинга действий всех чиновников, включая сотрудников правоохранительных органов, чтобы исключить возможность дискриминационных действий с их стороны.
41. Организовать программы по международному обмену опытом с целью защитить уязвимые группы от злоупотреблений со стороны властей и полиции.
42. Пригласить Специального докладчика по современным формам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

ИСПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ КОМИТЕТА В ОТЧЕТНЫЙ ПЕРИОД

РЕКОМЕНДАЦИЯ 9 – ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

Комитет рекомендовал Российской Федерации рассмотреть вопрос о включении в национальное законодательство ясного и всеобъемлющего определения расовой дискриминации, в том числе прямой и косвенной дискриминации, которое охватывало бы все отрасли права и сферы общественной жизни, в соответствии с пунктом 1 статьи 1 Конвенции.

В своем докладе Правительство Российской Федерации ссылается на то, что определение расовой дискриминации уже содержится в Конвенции и что Конституция РФ предоставляет возможность прямого применения международных договоров. Однако, кроме общих положений о запрете дискриминации, встречающихся в отдельных российских законах, национальное законодательство все еще не содержит определения расовой дискриминации. Международные документы, включая Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, в национальных судах применяются крайне редко. В целом, отсутствие четкого и комплексного определения расовой дискриминации в национальном законодательстве создает препятствия для правовой защиты от форм дискриминации, описанных в ст. 1 Конвенции. Внесение определения из Конвенции в российское законодательство, несомненно, будет содействовать применению Конвенции в юридической и административной практике.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 10 – СБОР СРАВНИТЕЛЬНОЙ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ О РЕАЛИЗАЦИИ ЭТНИЧЕСКИМИ МЕНЬШИНСТВАМИ ПРАВ, ЗАЩИЩЕННЫХ КОНВЕНЦИЕЙ

Комитет просил включить в следующий периодический доклад Российской Федерации подробную информацию о реализации этническими меньшинствами и негражданами прав, закрепленных в Конвенции, в том числе права на труд, жилище, медицинскую помощь, социальное обеспечение и образование, с учетом данных по полу, этнической принадлежности и гражданству; и рекомендовал создать соответствующий механизм систематического сбора данных.

Российская Федерация крайне узко интерпретировала требование о сборе информации о реализации этническими меньшинствами и негражданами прав, защищаемых Конвенцией. Свидетельством этому служат ответы, предоставленные в параграфах 408-412 официального доклада. Доклад ссылается на данные переписи населения от 2002 и 2010 годов и утверждает, что перепись – это единственный источник информации об этническом составе населения.

Из-за отсутствия информации о реализации этническими меньшинствами и негражданами прав, защищаемых Конвенцией, включая права на работу, жилище, медицинскую помощь, социальное обеспечение и образование, невозможно, например, оценить эффективность федеральных программ и позитивных мер в отношении меньшинств.

Необходимо отметить, что разработка комплексной системы сбора информации нужна не для определения этнического состава населения. Такая система должна помогать государству определять, в какой степени этнические меньшинства и неграждане осуществляют права, защищаемые Конвенцией.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 11 – ОБ ОТСУТСТВИИ АНТИДИСКРИМИНАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Комитет рекомендовал Российской Федерации рассмотреть вопрос о принятии всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, которое охватывало бы прямые и косвенные проявления дискриминации и адекватно распределяло бы бремя доказывания случаев расовой дискриминации в рамках гражданского и административного судопроизводства.

Несмотря на многочисленные рекомендации различных заинтересованных сторон, в том числе Комитета, Российская Федерация не приняла комплексного антидискриминационного законодательства. О недостатке политической воли для принятия законодательных мер в отношении проблемы дискриминации говорит отсутствие каких бы то ни было государственных инициатив в этом направлении в течение отчетного периода. Более того, и так недостаточные антидискриминационные нормы были даже ухудшены из-за некоторых законодательных инициатив, еще сильнее ограничивающих права определенных меньшинств, в частности ЛГБТ¹.

Как показывает практика, существующие разрозненные положения о запрете дискриминации не позволяют предотвратить многочисленные нарушения и предоставить эффективную правовую защиту жертвам дискриминации. Об этом же свидетельствует и фактическое отсутствие в судебной практике дел о дискриминации в отношении женщин, представителей национальных меньшинств, мигрантов, лиц без гражданства и ЛГБТ.

Даже в случае решений Европейского Суда по правам человека, согласно которым в пользу пострадавших выплачивается компенсация, власти РФ не принимают законодательных мер для изменения ситуации в целом.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 12 – КАСАТЕЛЬНО ЧАСТЫХ ПРОВЕРОК ДОКУМЕНТОВ, АРЕСТОВ, ЗАДЕРЖАНИЙ И НАСИЛИЯ В ОТНОШЕНИИ ЭТНИЧЕСКИХ МЕНЬШИНСТВ СО СТОРОНЫ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ И ДРУГИХ СИЛОВЫХ ВЕДОМСТВ

Комитет рекомендовал Российской Федерации принять надлежащие меры, от дисциплинарных до уголовных, в отношении должностных лиц, ответственных за расово мотивированные избирательные аресты, обыски и другие незаконные действия против визуальных меньшинств; постоянно проводить обязательные тренинги по правам человека для сотрудников полиции и других правоохранительных органов в целях предотвращения подобного профилирования.

По наблюдениям АДЦ «Мемориал», частые проверки документов, аресты, задержания и преследования представителей этнических меньшинств со стороны полиции и других силовых ведомств оставались постоянной проблемой в течение отчетного периода. В большинстве случаев нарушения, совершаемые сотрудниками правоохранительных органов, остаются безнаказанными². Этническое профилирование со стороны полиции ухудшает и без того драматическое положение меньшинств, которым приходится сталкиваться с растущей ксенофобией, агрессивным расизмом и шовинизмом. Попытки гражданских групп, активистов и антифашистов противостоять дискриминации, расизму, ксенофобии коррупции часто приводят к преследованиям против них самих. Разнообразные нарушения прав человека в отделениях полиции – от угроз и оскорблений до убийств – создают атмосферу террора, в которой пострадавшими становятся представители самых уязвимых социальных групп, глав-

¹ Дискриминационные законы, запрещающие «пропаганду гомосексуализма», были приняты во многих регионах Российской Федерации: в Рязанской, Архангельской, Костромской, Новосибирской, Самарской, Магаданской областях, Санкт-Петербурге, Республике Башкирия и Краснодарском крае. Несмотря на протесты гражданского общества, экспертов и международных организаций, в конце 2012 года вынесло законопроект о запрете «пропаганды гомосексуализма» уже рассматривался на на федеральном уровне.

² Более подробно см. об этом в докладе АДЦ «Мемориал» «Цыгане, мигранты, активисты: жертвы полицейского произвола» (2012): <http://adcmemorial.org/www/6107.html?lang=ru>

ным образом, этнические меньшинства. Более того, целенаправленный и дискриминационный характер действий сотрудников правоохранительных органов в отношении этих групп подтверждается разработкой и реализацией «спецопераций» и «кампаний» против отдельных групп населения.

Как свидетельствуют обращения в ПЦ «Мемориал», отношение сотрудников правоохранительных органов к чеченцам остается дискриминационным. Для чеченцев по-прежнему существует повышенная опасность быть привлеченными к уголовной ответственности по сфабрикованным обвинениям, были случаи привлечения чеченцев к ответственности дважды за одно и то же нарушение.

Во время отбывания наказаний чеченцы находятся под постоянной угрозой преследований, как со стороны сотрудников пенитенциарной системы, так и со стороны других заключенных, которым свойственны общие ксенофобские настроения. Сотрудники ПЦ «Мемориал» получают от заключенных чеченцев и их родственников большое количество жалоб на жестокое обращение в колониях: пытки, избиения, взыскания без всяких причин, помещение в бараки для больных туберкулезом. На дискриминационных основаниях чеченцам в заключении запрещают исполнять мусульманские религиозные обряды, намеренно не оказывают необходимую медицинскую помощь.

По информации ПЦ «Мемориал», когда в стране происходит террористический акт или какое-то другое серьезное происшествие, положение осужденных кавказского происхождения в колониях ухудшается. Например, после взрывов в московском метро 29 марта 2010 года кавказцев почти во всех колониях поместили в штрафные изоляторы без всяких оснований.

В результате незаконного сотрудничества российских и иностранных служб безопасности нарушаются права иностранных граждан, находящихся в заключении на территории РФ. В декабре 2012 года в московской тюрьме совершил самоубийство Абдусамат Фазлетдинов, гражданин Узбекистана, находившийся под арестом в ожидании экстрадиции. Представители спецслужб Узбекистана имели доступ к задержанному Фазлетдинову, которому угрожали пытками, что и стало причиной суицида³.

1 марта 2011 года вступил в силу ФЗ «О полиции». Этот закон формирует основу для реформы российской правоохранительной системы. В статье 7 Закона говорится, что необходимо избегать противоправных действий в отношении этнических меньшинств, а дискриминация по любому признаку запрещена. Сотрудники полиции должны защищать «права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии» и «проявлять уважение к национальным обычаям и традициям граждан, учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, религиозных организаций, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию» (ст. 7 пп. 1-3).

Несмотря на номинальное признание незаконными практики этнического профилирования и дискриминации неграждан и этнических меньшинств, сотрудники обновленной российской полиции далеко не всегда руководствуются вышеизложенными принципами в своей повседневной работе, допуская многочисленные нарушения, особенно в отношении представителей уязвимых групп. После переаттестации сотрудников полиции, ставшей частью реформы, полицейский произвол в отношении иностранцев продолжает оставаться безнаказанным.

Существует несколько формулировок, подчеркивающих национальную инакость: «лица кавказской национальности», люди «с азиатскими чертами лица» или «неславянской внешности». Визуальные отличия часто становятся единственным основанием для задержания и проверки документов у любого мигранта из Средней Азии или стран Кавказа. Еще один предлог проверки – подозрение всех приезжих в нарушении правил пребывания в РФ. Вымогая взятки во время проверки документов, сотрудники полиции часто конфискуют паспорта, документы о регистрации, миграционные карты и разрешения на работу.

³ Источник: <http://www.memo.ru/d/139176.html>

Силовые ведомства проводят дискриминационные рейды и кампании против некоторых групп. Например, систематические операции «Нелегальный мигрант», в ходе которых осуществляется проверка документов у мигрантов, всегда сопровождаются проявлениями коррупции и нарушениями прав иностранных граждан. Такие операции часто принимают форму карательных антимигрантских экспедиций, сопровождающихся вымогательством, расистскими оскорблениями и избиениями.

Правоохранительные и контролирующие органы в своей повседневной деятельности фактически руководствуются презумпцией виновности этнических мигрантов. Так, на самом высоком межведомственном уровне согласовываются специальные операции «Нелегальный мигрант», предполагающие систематические проверки приезжих.

Как показывают социологические исследования, среди рядового и офицерского состава полиции и УФМС проверки документов у мигрантов, сопровождающиеся оскорблениями и вымогательством, стали обычной «уличной практикой перераспределения ресурсов»⁴.

Доклад Human Rights Watch «Эксплуатация трудовых мигрантов в российском строительном секторе» содержит главу «Недозволенное обращение и вымогательство со стороны милиции и других должностных лиц», в которой приводятся многочисленные примеры полицейского насилия во время рейдов и уличных проверок, жертвами которых становятся мигранты. В докладе также содержатся примеры полицейской эксплуатации трудовых мигрантов и сговора полиции с недобросовестными нанимателями⁵.

Согласно данным правозащитного мониторинга АДЦ «Мемориал» за 2010 — 2012 годы, около 90% опрошенных трудовых мигрантов отмечают, что сталкивались с произволом сотрудников милиции либо лично знакомы с пострадавшими от произвола.

Опрошенные мигранты массово называют произвол сотрудников правоохранительных органов как одну из основных угроз для жизни, здоровья и благосостояния иностранных рабочих в России. Акции, направленные на выявление и преследование «нелегальных» мигрантов, вместе с устоявшейся практикой этнического профилирования, создают атмосферу террора. Иностранные рабочие вынуждены постоянно ограничивать себя из опасения стать жертвой произвола: избегать протяженных маршрутов, передвигаться поодиночке, реже находиться на улице и в метро. Многие мигранты стараются даже изменить свой внешний вид для того, чтобы не походить на «гастарбайтера», заметного для полицейских: избегают носить одежду или аксессуары, которые могут подчеркнуть их национальность, одеваются «по-среднеевропейски», носят головные уборы с козырьком, частично закрывающие лицо, женщины осветляют волосы. На случай полицейских проверок многие мигранты носят с собой небольшие суммы денег для дачи взятки.

Практика этнического профилирования при проведении проверок сотрудниками полиции вовсе не является исключительной, поскольку базируется на целом ряде внутриведомственных актов, предписаний и постановлений, криминализирующих мигрантов вообще и иностранных иммигрантов в частности. Так, несмотря на то, что сотрудники патрульно-постовой службы формально не имеют полномочий для проверки регистрации и разрешения на работу у иностранцев (такими полномочиями обладают участковые уполномоченные и инспектора УФМС), на период проведения мероприятий по противодействию «нелегальной миграции» эти полномочия делегируются им межведомственными «соглашениями о сотрудничестве» ФМС и МВД.

Таким образом, именно повсеместная практика выявления и преследования представителей этнических меньшинств и трудовых мигрантов по расовому признаку под видом «противодействия нелегальной миграции» предоставляет сотрудникам контролирующих служб и правоохранительных органов почти чрезвычайные полномочия по ограничению прав человека, провоцируя рост ксенофобии и шовинизма.

⁴ Гладарев Б., Цинман Ж. Милиционеры и гастарбайтеры: уличные практики перераспределения ресурсов // Социологический журнал, 2010. с. 37-63.

⁵ См. доклад здесь: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/russia0209ruweb_0.pdf

Цель большинства «проверок» состоит не в выявлении мигрантов, не имеющих документов. Иностранцы рабочие и сами полицейские называют это своего рода «данью», которую мигранты должны платить полиции.

СЛУЧАЙ №1

Дильноза О., гражданка Узбекистана, работающая в Санкт-Петербурге, подверглась психологическому насилию со стороны сотрудника полиции. 20 мая 2012 года Дильноза возвращалась с работы, в этот день она получила зарплату в размере 11 000 рублей. Направляясь домой через станцию метро «Сенная площадь», она была остановлена сотрудником полиции, который не представился и в грубой форме потребовал идти с ним. Он провел Дильнозу к себе в служебное помещение с требованием проверки документов, где начал придирается к ее внешнему виду (на ней был национальный платок), затем придрался к миграционным документам, которые были в порядке и оформлены законно. Сотрудник полиции грубил Дильнозе, оскорблял ее, указывая на ее внешний вид. После обыска сумки он взял себе 2 000 рублей как «штраф», не выписав никакой квитанции.

СЛУЧАЙ № 2

Мамука Ц., гражданин Грузии, в Санкт-Петербурге 30 декабря 2010 года возвращался домой с работы, получив большую сумму денег (100 000 руб., задолженность по зарплате за 3 месяца). В районе станции метро «Василеостровская» он был остановлен патрулем полиции. В ходе «проверки документов» полицейские отобрали у Мамуки деньги, пригрозив расправой. Мамука не решился жаловаться в полицию — пережив сильнейшее унижение и шок, он более месяца пребывал в глубокой депрессии, опасаясь даже выйти из дома.

СЛУЧАЙ № 3

Иван Г., гражданин Молдавии, работающий в Санкт-Петербурге, 28 апреля 2012 года был задержан сотрудником полиции П.В. Кардашом у станции метро «Парк Победы». Причиной задержания и проверки документов явилась, по словам Кардаша, «нерусская внешность» Ивана. Оскорбляя задержанного нецензурной бранью, Кардаш потребовал у него «по-хорошему отдать 50 рублей». Получив отказ, полицейский вызвал наряд патрульно-постовой службы и, несмотря на предъявленное Иваном разрешение на работу с фотографией, передал его сотрудникам ППС для доставления в 33 отдел полиции. На вопрос о причинах задержания Ивана в отделе сотрудникам АДЦ «Мемориал» ответили, что гражданин с такой фамилией и именем к ним в отдел не доставлялся. Позднее в этот же отдел был направлен письменный запрос. В ответе на него было сказано, что Иван Г. все же доставлялся в 33 отдел полиции, а после проверки был отпущен. Служебная проверка в отношении сотрудника полиции П.В. Кардаша проведена не была — «в связи с пребыванием указанного сотрудника в отпуске».

В ситуации фактического террора по отношению к мигрантам сотрудники правоохранительных органов, уверенные в своей безнаказанности, не ограничиваются лишь вымогательствами и изъятием документов, а переходят к совершению тяжких преступлений против личности: похищениям, избиениям, угрозам, психологическому принуждению и другим действиям, которые можно приравнять к пыткам, что демонстрируют следующие случаи.

СЛУЧАЙ № 4

26 августа 2011 года в АДЦ «Мемориал» обратились родственники гражданина Узбекистана Эркина Худойкулова, которые сообщили, что еще неделю назад он был задержан полицией

и находится на некой стройке под охраной сотрудников УФМС в районе станции метро «Черная речка». Сотрудники отделов полиции и районных УФМС, расположенных в этом районе, были опрошены, но безрезультатно: дежурные отрицали возможность как нахождения у них Эркина, так и его задержания. Наиболее откровенно нам об этом рассказали сотрудники УФМС Приморского района: «Мы сами ничего не знаем и вам не скажем, потому что это персональные данные». После того, как удалось выйти на связь с Эркином, выяснилось, что у него забрали паспорт и он должен «отработать деньги» — 4 500 рублей. После обращения правозащитников в полицию с сообщением о похищении человека Эркина неожиданно выпустили на свободу.

СЛУЧАЙ № 5

Точиддин Г., гражданин Таджикистана, обратился в АДЦ «Мемориал» в мае 2011 года и сообщил, что ему угрожает расправой сотрудник 35 отдела полиции Санкт-Петербурга Николай К., старший лейтенант. Ранее Николай вовлек Точиддина в преступный бизнес по расхищению и перепродаже дорожной плитки, отобрав у него паспорт. После возвращения паспорта Точиддин отказался сотрудничать с Николаем, однако тот, опасаясь огласки этого случая, задержал Точиддина и повез в неизвестном направлении — «в лес, разбираться». После обращения сотрудников АДЦ «Мемориал» в 35 отдел полиции о похищении человека их сотрудником Точиддин Г. был отпущен, угрозы в его адрес прекратились.

СЛУЧАЙ № 6

В феврале 2011 года в АДЦ «Мемориал» обратилась группа граждан Таджикистана, которые в период с февраля 2009 года по февраль 2011 года пострадали от неоднократных противоправных действий работника милиции. Каждому из пострадавших, которые совершали покупки в магазине «Народный», мужчина предъявлял удостоверение милиционера. После этого трудовых мигрантов обыскивали без понятых, сковывали наручниками, сажали в машину и отвозили в автосервис, расположенный неподалеку, где находились сообщники преступника. По распоряжению «милиционера», у задержанных отбирали деньги и мобильные телефоны, а затем избивали. После избивания мигрантам угрожали убийством, если они еще раз появятся в «Народном», а тем более если пойдут куда-нибудь жаловаться. Пострадавший Насимджон рассказал: «После того как меня целый день избивали в автосервисе, меня посадили в машину и отвезли на границу с Финляндией, где отдали работать неизвестным людям. Я работал на двух участках, один день на одном, второй на другом. Я просил хозяина участков отпустить меня. Он ответил, что он меня купил за 10 000 рублей и я должен 10 дней у него работать. Кроме меня, там работал еще узбекский парень, и у него был телефон. Я отработал 3 дня, а потом смог позвонить своим друзьям. После этого я сбежал, по дороге меня подобрала друзья и привезли в Санкт-Петербург. Больше я к универмагу «Народный» не ходил — мне сказали, что убьют, если я там еще раз появлюсь». По факту избиений и ограбления шести граждан Таджикистана сотрудником полиции вместе с неизвестными лицами у ТК «Народный» было составлено заявление в Управление собственной безопасности, которое перенаправило заявление в Следственный комитет. Оттуда пришел ответ, что, несмотря на плохую характеристику, которую имеет сотрудник полиции 13 отдела (именно он участвовал в избиениях, как показывают пострадавшие), ему следствие доверяет больше, чем заявителям, поэтому отказывает в заведении уголовного дела. Отказ о возбуждении уголовного дела обжалован в суде.

Безнаказанность сотрудников полиции создает условия и для преступлений на почве ненависти в отношении мигрантов. В таких случаях пытки и физическое насилие имеют ярко выраженный расистский характер:

СЛУЧАЙ № 7

19 мая 2011 года после задержания за фальшивое разрешение на работу в 68 отделе полиции Санкт-Петербурга был избит Умид Н., гражданин Узбекистана. Вот как описывает случившееся пострадавший: «Я захожу, дверь закрываю, оборачиваюсь — и он начал меня бить! Он плевал на меня, бил и говорил: «Ты не будешь разговаривать по-узбекски, ты у меня сумасшедшим станешь». Он набросился на меня и начал бить двумя руками по голове... Он был как зверь... Избивал и плевался, и когда я упал, он бил меня ногами и руками... Знаете, я не могу рассказать, если бы была видеозапись, вы бы сами увидели... Я стоял как живой мешок, просто я ничего не делал, не сопротивлялся. То руками, то ногами меня бьет, поднимает — и бьет... Он бил меня где-то два часа. Отдыхал, курил, плевался — и опять бил... «Ты узбек, я тебя ненавижу!» — говорил... Вы знаете, самое большое мне не нравится, что он плевал на меня, все время плевал, и даже потом, когда я был в камере он подходил и плевался...» После избиения Умид был госпитализирован бригадой скорой помощи и, уплатив административный штраф, улетел в госпиталь в Узбекистан, а в Петербурге для сотрудника отдела полиции все закончилось прокурорской проверкой, даже без привлечения к дисциплинарной ответственности.

СЛУЧАЙ № 8

10 июля 2012 года генеральный директор представительства авиакомпании «Таджик Эйр» в Санкт-Петербурге, один из соучредителей Региональной общественной организации «Молодежное общество студентов Таджикистана в Санкт-Петербурге» Киёмиддин Саидов был избит сотрудниками патрульно-постовой службы Адмиралтейского района г. Санкт-Петербурга и с переломом двух ребер, сотрясением мозга и различными ушибами был госпитализирован в Мариинскую больницу. По его словам, он стоял при выходе из своего ресторана на Московском проспекте, провожая посетителей. К ним подошли трое полицейских и попросили предъявить документы, что те и сделали. К. Саидов сказал: «Если вы у ресторана каждого будете так проверять, то ко мне в скором времени никто не будет ходить». Полицейские ответили: «Мы не у тебя будем спрашивать, у кого и что нам проверять». Затем, сковав Саидова наручниками, трое полицейских избили его. В своем письме, адресованном широкой общественности, представители организации «Молодежное общество студентов Таджикистана в Санкт-Петербурге» выражали надежду, что добьются «уголовного дела в отношении этих троих как минимум и увольнения их начальника как максимум».

Насилию со стороны сотрудников правоохранительных органов подвергаются не только мигранты-иностранцы, но и граждане Российской Федерации, визуально легко определяемые как принадлежащие к «неславянским» меньшинствам.

СЛУЧАЙ № 9

В декабре 2010 года в АДЦ «Мемориал» обратился житель Санкт-Петербурга Агван М., гражданин Российской Федерации, этнический армянин. 9 ноября 2010 года Агван пришел в УФМС Фрунзенского района за консультацией по вопросу оформления гражданства для своих детей. Агван пожаловался одной из сотрудниц на посредников из коммерческих фирм, проводивших в УФМС своих клиентов в обход общей очереди. Агвана пригласили пройти в соседнюю дверь якобы для разговора с вышестоящим сотрудником, но оказалось, что эта дверь ведет в отделение милиции, соседствующее с УФМС. Там Агвана встретили сотрудники милиции, которые оскорбляли его словесно и избили. Драка кончилась тем, что Агван потерял сознание от удара по лицу. Врачи скорой помощи, вызванные милиционерами, зафиксировали у него четыре рассечения на лице и сотрясение головного мозга и госпитализировали. Жалоба на неправомерные действия сотрудников милиции, поданная Агваном в прокуратуру Фрунзенского района, была проигнорирована — более того, сотрудники милиции подали встречное заявление, где указывалось, что

именно Агван напал на милиционеров и избил их. Против Агвана было возбуждено уголовное дело. Суд отдал предпочтение свидетельским показаниям милиционеров, и Агвану грозило тюремное заключение. Только в результате вмешательства адвокатов АДЦ «Мемориал» судебное преследование Агвана удалось прекратить, достигнув «примирения сторон»

Полицейское насилие в отношении цыган широко распространено по всей России, и во время арестов, задержаний, обысков и следственных действий они становятся жертвами пыток, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения.

Многие сотрудники правоохранительных органов считают, что такие преступления, как воровство, торговля наркотиками и похищение детей – это «традиционные занятия» цыган. Цыгане часто сталкиваются с ксенофобией и расизмом со стороны сотрудников силовых структур – не только с оскорблениями, но и с агрессией и физическим насилием. В первую очередь, эти действия сотрудников полиции нарушают базовые права человека: право на жизнь, здоровье и личную неприкосновенность, а также отрицательно влияют на процесс уголовного следствия и сбора доказательств. Любой произвол и нетерпимость со стороны полиции имеют практические последствия в виде необъективности во время следствия, незаконных задержаний и пыток. Сотрудники полиции намеренно заводят дела в отношении цыган, чтобы, в частности, повысить показатели раскрываемости уголовных дел.

СЛУЧАЙ № 10

12 декабря 2011 года около 12:00 три жительницы поселка Дягилево Московского района Рязани (Марица Артуровна Михай, Груша Бузовна Мунтьян и Фатима Бузовна Михай), были задержаны в маршрутном такси № 31 сотрудниками Советского РОВД Рязани (по словам потерпевших и других жителей табора, сотрудники этого отдела полиции хорошо известны своими многолетними издевательствами в отношении цыганского населения Рязани). Сотрудники полиции не представились и без объяснения причин доставили задержанных в отдел полиции Советского района Рязани, где отобрали паспорта и телефоны (у Фатимы Михай — только телефон, поскольку паспорта у нее с собой не было), закрыли в кабинете и стали избивать. Удары наносили руками и ногами, в основном по голове. Избивавших сотрудников было четверо, один из них «руководил» побоями. Затем они отрезали потерпевшим косы (часть сотрудников держала головы сопротивлявшихся женщин, другие отрезали волосы), при этом говорили, что «мы знаем, что вас теперь не будут принимать в таборе», что теперь они опозорены. Все это они фотографировали и снимали на видео, а также показывали потерпевшим фотографии других жертв и говорили, что «уже 21 цыганке волосы отрезали», что свидетельствует о целенаправленном и осознанном характере издевательства, об учете культурных и традиционных особенностей цыган-котляров, по представлениям которых отрезание косы означает для женщины страшный позор, сопоставимый с сексуальным насилием. Такое отношение следует считать двойной дискриминацией (по признаку национальности и по признаку пола, поскольку именно для цыганских женщин отрезание волос имеет особое оскорбительное значение). Избиения и издевательства продолжались до вечера, потом один из сотрудников сказал: «А теперь звоните в табор». Женщины сообщили о случившемся родственникам. Первым приехал муж одной из цыганок, Артур, который оказался неподалеку. Один из сотрудников вышел на улицу и показал Артуру на телефоне сумму, требуемую за освобождение: 40 000 рублей. Затем сумма была снижена до 30 000 рублей. Артур сказал, что у него есть только 5 000. Сотрудники забрали деньги и отпустили избитых женщин — это было уже около 19 часов. Паспорта и телефоны женщинам не вернули.

В тот же день родственники повезли пострадавших в больницу, где у всех трех женщин было зафиксировано сотрясение мозга. В поселок несколько раз вызывали скорую помощь, и одна из медсестер, узнав причины повреждений, собиралась самостоятельно обратиться в полицию с заявлением о побоях. На следующий день, 13 декабря 2011 года, потерпевшие, их родственники и другие жители компактного поселка лично обратились в Следственный комитет, где у них приняли заявление, но заявили, что обращаться нужно было непосредственно в день происшествия.

Пострадавшие направили электронное заявление в УМВД Рязанской области. 14 декабря потерпевших вызвали в УВД, где их допросили, а также провели опознание по фотографиям. Все потерпевшие опознали избивавших их сотрудников. Но имена подозреваемых потерпевшим не сообщают.

После этого жителям табора стали поступать угрозы (например, мужу потерпевшей Артуру угрожали ответственностью за дачу взятки). 28 декабря 2011 года к потерпевшим пришел участковый другого участка и пытался, пользуясь малограмотностью женщин, получить от них подписи под сфальсифицированными «показаниями», но муж потерпевшей и другие грамотные жители табора увидели, что показания записаны неверно, так что женщины не стали ничего подписывать.

Для представительства интересов потерпевших в ходе следствия был найден адвокат. Дело было возбуждено только после жалобы адвоката, но через некоторое время закрыто, поскольку, по мнению следователя, было недостаточно доказательств того, что избиения произошли в отделе. Затем это решение было пересмотрено, и возобновленная проверка идет до настоящего времени. Адвокат намеревается получить окончательное решение и, ожидая, что оно будет отрицательным, подаст жалобу в ЕСПЧ.

ПРОВЕДЕНИЕ ТРЕНИНГОВ ДЛЯ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ДЛЯ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ЭТНИЧЕСКОГО ПРОФИЛИРОВАНИЯ

В открытых источниках мало информации о проведении и, главное, о содержании подобных тренингов в течение отчетного периода, но, в любом случае, если они и были проведены, то результата – снижения проявлений расово мотивированного насилия в правоохранительных органах – нет.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 13 – КАСАТЕЛЬНО РЕПРЕССИВНЫХ МЕР В ОТНОШЕНИИ ГРАЖДАН ГРУЗИИ И ЭТНИЧЕСКИХ ГРУЗИН В 2006 ГОДУ

Комитет рекомендовал Российской Федерации организовать тщательное расследование независимым органом всех заявлений о противозаконных действиях милиции в отношении грузинских граждан и этнических грузин в 2006 году и принять меры для предотвращения подобных действий в будущем.

Указанный вопрос был направлен в Европейский суд по правам человека правительством Грузии. 26 марта 2007 года грузинские власти подали против Российской Федерации жалобу по Статье 33 (межгосударственные дела) Европейской конвенции о защите прав человека. Дело (номер жалобы 13255/07) касается преследований грузин в России, последовавших, по утверждению Грузии, после ареста в Тбилиси 27 сентября 2006 года четырех российских офицеров по подозрению в шпионаже против Грузии.

Грузинское государство утверждает, что действия официальных властей повлекли за собой специфические и длящиеся нарушения Конвенции и протоколов к ней: Статья 3 (запрет бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания), Статья 5 (право на свободу), Статья 8 (право на уважение частной и семейной жизни), Статья 13 (право на эффективное средство правовой защиты), Статья 14 (запрещение дискриминации), Статья 18 (пределы использования ограничений в отношении прав) Конвенции; Статьи 1 (защита собственности) и 2 (право на образование) Протокола №1; Статья 4 (запрещение коллективной высылки иностранцев) Протокола №4; Статья 1 (процедурные гарантии в случае высылки иностранцев) Протокола №7.

Как утверждает в жалобе, эти нарушения стали следствием, в частности, массовых арестов и задержаний грузин в России, при которых была создана общая угроза безопасности личности и многократно и произвольно нарушалось право на свободу. Правительство Грузии также пожаловалось на условия, в которых содержались 2380 грузин. Оно указывает, что при массовой

высылке грузин из Российской Федерации имело место систематическое и произвольное пренебрежение документами, подтверждающими законное право пребывания в РФ, надлежащими процессуальными правилами и установленным порядком обжалования. Кроме того, закрытие сухопутной, воздушной и морской границ между Россией и Грузией, следствием которого стало нарушение всех почтовых коммуникаций, лишило заинтересованных лиц доступа к средствам правовой защиты.

Российское государство отвергло обвинения грузинской стороны. Оно заявило, что события, связанные с арестом в Тбилиси четверых российских офицеров, и последующее их освобождение ни хронологически, ни по существу не были связаны с событиями, описанными в жалобе Грузии. Российские власти не принимали репрессивных мер в отношении граждан Грузии, но просто в обычном порядке применяли закон против нелегальной иммиграции в соответствии с требованиями Конвенции и международными обязательствами Российской Федерации. В частности, конец 2006 года не был отмечен ростом числа административных высылков граждан Грузии, которые нарушили правила пребывания на российской территории⁶.

16 апреля 2009 года состоялись первые слушания в Европейском суде по правам человека по жалобе Грузии против России, жалоба была признана приемлемой, и в скором времени ожидается вынесение решения.

Преследования грузин в 2006 году не стали единичным случаем, и похожие формы преследований мигрантов из бывшего СССР превращаются в инструмент политических манипуляций российских властей, когда ухудшаются отношения между Россией и какой-либо другой страной. События ноября-декабря 2011 года, когда репрессии коснулись граждан Таджикистана, наглядно иллюстрируют этот тезис.

Граждане Таджикистана стали жертвой политического кризиса между Россией и Таджикистаном, возникшего после ареста в Таджикистане российского пилота Владимира Садовниченко и гражданина Эстонии Алексея Руденко. За сообщениями об осуждении российского пилота таджикским судом последовали активные преследования граждан Таджикистана российскими правоохранительными органами и активизация ультранационалистических групп, таких как «Светлая Русь», «помогавших» правоохранительным органам находить и ловить нелегальных мигрантов. Согласно сообщениям российских СМИ, более 300 человек были задержаны в центре Москвы и помещены в центры временного содержания. Задержания происходили на рынках и стройках – местах, где чаще всего можно встретить трудовых мигрантов, не имеющих разрешения на работу⁷.

Агрессивные националисты чувствуют поддержку и одобрение своих действий, поскольку высокопоставленные чиновники позволяют себе публичные националистические и протекционистские заявления. Например, «Российская газета» опубликовала интервью главного санитарного врача РФ Г.Онищенко, где он допустил возможность «введения временного запрета на использование рабочей силы из Таджикистана, поскольку в последнее время увеличилось число выявления у мигрантов таких заболеваний, как ВИЧ и туберкулез». Одновременно руководитель Федеральной миграционной службы К. Ромодановский выступил с заявлением, в котором говорилось о высоком уровне преступности среди мигрантов из Таджикистана.

Подобные публичные заявления в сочетании с растущим числом избирательных проверок, задержаний и арестов вселяют страх не только в граждан Таджикистана, живущих в России, но и в представителей других групп мигрантов, которые опасаются, что станут следующей мишенью антимигрантских кампаний.

⁶ Источник: <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc>

⁷ Сообщение на Polit.ru: <http://www.polit.ru/news/2011/11/12/deportation/> .

РЕКОМЕНДАЦИЯ 14 – КАСАТЕЛЬНО ОТСУТСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ ПОМОЩИ СОЦИАЛЬНО И ЭКОНОМИЧЕСКИ УЯЗВИМЫМ ГРУППАМ ЦЫГАН (РОМА)

Комитет рекомендовал Российской Федерации принять национальный план действий, который предусматривал бы осуществление специальных мер для улучшения доступа рома к трудоустройству, оформлению личных документов, регистрации по месту жительства, надлежащему жилью с должными правовыми гарантиями, образованию и другим экономическим, социальным и культурным правам.

Несмотря на то, что рекомендация была дана в 2008 году, на подготовку такой программы ушло четыре года.

В конце 2012 года российские СМИ сообщили о комплексном плане мероприятий по социально-экономическому и этнокультурному развитию цыганской этнической общности в РФ на 2012–2014 годы. Хотя в названии плана указаны 2012-2014 годы реализации, в декабре 2012 года план только поступил на утверждение к министру регионального развития. На момент написания доклада план не был опубликован правительством, а правозащитные эксперты по правам цыган не были привлечены к его разработке.

Согласно информации в СМИ, главная цель программы — интеграция цыганского народа в современное общество, а именно обеспечение доступа к образованию, здравоохранению, трудоустройству и возможности для организации бизнеса — в частности, планируется помощь в развитии фермерских хозяйств. Кроме того, в программе идет речь об упрощении выдачи паспортов и легализации жилья⁸.

Даже если программа будет принята, есть серьезные основания сомневаться в том, что она будет осуществлена. Представляется, что план был разработан с формальными целями и не повлияет на улучшение положения цыган. Можно предположить, что план не будет реализован на федеральном уровне, а будет носить характер рекомендации для местных администраций. Это также будет означать отсутствие финансирования из федерального бюджета, так как оно предусмотрено лишь для федеральных программ; поэтому реализация плана, даже если он будет принят, будет всецело зависеть от воли и возможностей местных властей.

В реальности же жилищные условия в большинстве цыганских поселений крайне плохие, и российские власти не принимают позитивных мер для их улучшения. Как правило, в цыганских поселениях есть проблемы с водо-, электро- и газоснабжением.

Доступ к медицинской помощи также затруднен; нередко цыганам отказывают в медицинском обслуживании по дискриминационным причинам. Жители цыганских таборов часто жалуются, что к ним в поселения не приезжает скорая помощь, что иногда приводит к фатальным последствиям. В некоторых случаях, например, в больнице в Токсово (Ленинградская область) цыганские дети и сопровождающие их родители были сегрегированы от остальных пациентов больницы в отдельной палате, пребывая в не отвечающих нормам гигиены условиях — худших, чем для пациентов-нецыган. Цыганским пациентам было строго запрещено входить в «русские палаты» больницы, их заставляли оставаться в специально отведенном для них крыле здания⁹.

⁸ Сообщение на Izvestia.ru: <http://izvestia.ru/news/541180#ixzz2Ej34tDiW> .

⁹ Информация на эту тему доступна в архиве АДЦ «Мемориал».

РЕКОМЕНДАЦИЯ 15 – ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

Комитет рекомендовал Российской Федерации еще более активизировать усилия для эффективного осуществления Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов», охватить ею все народы, которые называют себя «коренными», и включить в следующий периодический доклад информацию о конкретных результатах, достигнутых в рамках этой программы.

Несмотря на попытки реализации Федеральной программы по экономическому и социальному развитию коренных малочисленных народов Севера, многие проблемы остаются нерешенными. Как отмечается в докладе «Север и северяне. Современное положение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России»¹⁰, социально экономическое положение КМНС вне зависимости от территории проживания остается на достаточно низком уровне. Многочисленные проблемы выявлены в сферах образования, обеспечения жильем, трудоустройства, здравоохранения и др. Серьезное беспокойство вызывает низкий уровень образования представителей КМНС.

Российская система образования ставит детей перед выбором: продолжить традиционный образ жизни или попытаться получить образование, отказавшись от традиционных занятий. Учитывая сложности, связанные с этим выбором, крайне мало школьников хотят получить среднее профессиональное и высшее образование, несмотря на правительственные дотации, компенсирующие часть расходов. Несмотря на позитивную программу по обеспечению рабочими местами представителей КМНС, безработица остается на очень высоком уровне. Особенно затруднено трудоустройство коренных народов в государственном секторе: в школах, больницах и других учреждениях – главным образом, из-за низкой квалификации. По той же причине представителей коренных народов мало в сфере газо- и нефтедобычи. Учитывая постепенный отказ от традиционных занятий, малый бизнес по производству сувениров и туризм не смогут решить проблему безработицы среди коренных народов.

Другая проблема, которой необходимо уделить особое внимание, – сохранение национальных языков. Как отмечает Д.А. Функ, ситуация с сохранением национальных языков катастрофическая: крайне низкий уровень преподавания родных языков в школах, недостаток литературы и наглядных пособий для преподавания некоторых групп родных языков КМНС, отсутствие СМИ, работающих на этих языках КМНС¹¹.

Большая часть коренного населения испытывает острую нужду в новом жилье, так как старое находится в ветхом состоянии и не отвечает минимальным санитарным нормам.

Огромные расстояния от поселений коренных народов до ближайших населенных пунктов затрудняют доступ к медицине. Проблема частично решается путем обучения членов общин первоначальным навыкам оказания медицинской помощи. Тем не менее, отсутствие доступа к скорой медицинской помощи иногда заканчивается трагически.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 16 – РЕАКЦИЯ НА УВЕЛИЧЕНИЕ ЧИСЛА РАСИСТСКИХ И КСЕНОФОБНЫХ ЗАЯВЛЕНИЙ В СМИ

Комитет рекомендовал Российской Федерации активизировать усилия по борьбе с разжиганием ненависти по этническим мотивам в средствах массовой информации, в Интернете и в политических выступлениях посредством публичного осуждения таких заявлений, вынесения

¹⁰ Север и северяне. Современное положение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России / Отв. ред. Н. И. Новикова, Д. А. Функ. – М.: издание ИЭА РАН, 2012. – 288 с., 44 табл. ISBN 978-5-4211-0071-3.

¹¹ Источник: <http://arctic-teachers.ru/menyu2/kovhevieschkoly/norm/nomadconcept/moderned> .

надлежащих наказаний за публичное выступление с расистскими заявлениями, использования в полной мере процедуры официальных предупреждений в соответствии со статьями 4 и 16 ФЗ «О СМИ».

Как указал Комитет, в России наблюдается рост расистских и ксенофобных высказываний в прессе и в публичных выступлениях политиков и чиновников, которые направлены против этнических меньшинств, например чеченцев и других выходцев с Кавказа, выходцев из Средней Азии, цыган, африканцев, мусульман и евреев. В этом отношении ситуация ничуть не улучшилась с 2008 года. Чиновники продолжают делать ксенофобные заявления, часто по политическим причинам, и намеренно используют для этого СМИ. Ниже приведен пример враждебного высказывания государственного должностного лица, мэра города Сочи (Краснодарский край) Анатолия Пахомова, чье публичное выступление против цыган в 2009 году было широко ретражировано СМИ.

19 октября 2009 года Пахомов, выступая на совещании, публично сказал своим подчиненным, что все цыгане и бездомные должны быть выселены из города и направлены на принудительные работы на олимпийских стройках в круглосуточном режиме, как, якобы, было заведено во времена СССР.

Александр Клейн, цыган по происхождению, обратился в суд с требованием, чтобы Пахомов выплатил ему компенсацию за моральный вред, нанесенный ему этими мотивированными ненавистью словами. Адвокат Клейна Марина Дубровина представляла интересы заявителя с помощью АДЦ «Мемориал». Дубровина потребовала от российских властей возбудить уголовное дело в отношении Пахомова за призывы к расовой дискриминации. Жалоба содержала доказательства в виде распечаток новостей с российских сайтов www.interfax.ru, www.sochi-24.ru, www.news.km.ru и www.kavkaz-uzel.ru, содержавших прямую речь Пахомова от 19 октября 2009 года.

12 июля 2010 года следствие отказалось возбуждать дело по факту высказывания Пахомова. 30 июля 2011 года следователь вынес еще одно решение об отказе в возбуждении дела, основанное на показаниях самого Пахомова. Следователь заключил, что Пахомов не совершал преступления, так как он не делал упомянутого заявления. Анатолий Пахомов – высокопоставленный российский чиновник – публично призывал к расовой дискриминации в отношении цыган, а власти России не смогли привлечь его к уголовной ответственности за это выступление.

Александр Клейн обратился в суд с гражданским иском. Чтобы доказать мотив ненависти в выступлении мэра, были проведены две экспертизы, обе из которых были положительными. Эксперты утверждали, что в словах мэра Сочи содержались «призывы к насилию в отношении цыган», так как он предлагал принудительно посылать цыган на олимпийские стройки. По мнению экспертов, слова мэра содержали призывы к совершению насильственных действий в отношении людей на основании их этнического происхождения, к ограничению свободы передвижения и принуждению к подневольному труду. Более того, по мнению экспертов, эти высказывания подразумевали, что интересы цыган и представителей других национальностей несовместимы.

Тем не менее, суд не принял во внимание результаты экспертиз, информацию СМИ и расшифровку аудиозаписи совещания, предоставленную администрацией мэра по запросу суда, в качестве улики против мэра. 8 ноября 2011 года вышестоящий суд, выслушав стороны, отказал в обжаловании этого решения. Учитывая влияние мэра олимпийского города Сочи в российской политической сфере и тяжелую ситуацию в Краснодарском крае в целом, такой исход дела был предсказуемым.

Негосударственные СМИ часто намеренно устраивают кампании против цыган, выставляя их «наркоторговцами» и «мошенниками», что усиливает антицыганские настроения в обществе.

5 июня 2012 года «Народная газета - регион» («НГ-регион») в Обнинске (Калужская область), опубликовала статью на криминальную тему. В качестве иллюстрации газета напечатала фото цыган-котляров из деревни Трясь Жуковского района Калужской области. В тот же день жители деревни пожаловались в редакцию газеты. Редактор, признав тот факт, что люди, избра-

женные на фото, не имеют отношения к содержанию статьи, отказался напечатать опровержение в следующем номере. Отказ печатать опровержение был связан с нежеланием создавать прецедент.

5 августа 2011 года газета «Красная слобода» (Мордовия) опубликовала статью «Будьте бдительными!», подписанную сотрудником МВД. Статья была посвящена проблеме преступности среди цыган и содержала совет: «При встрече с цыганами необходимо быть предельно бдительными, не вступать с ними в контакт во избежание психического воздействия, в свои дома и квартиры не приглашать, при появлении лиц цыганской национальности и других подозрительных граждан сообщать в полицию»¹².

Как правило, местные власти никак не реагируют на проявления языка вражды и призывы к ненависти. В некоторых случаях информация об опасности и преступности цыган публикуется на официальных сайтах государственных органов.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 17 – ПРИМЕНЕНИЕ ЗАКОНА «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»

Комитет рекомендовал Российской Федерации при применении положений Закона «О противодействии экстремистской деятельности», а также статьи 282 Уголовного кодекса уделять приоритетное внимание борьбе с экстремистскими организациями и их членами, которые осуществляют действия, мотивированные расовой, этнической, религиозной ненавистью или враждой.

В альтернативном докладе российских НПО в 2008 году уже отмечалось, что противодействие преступлениям ненависти, языку вражды и ненасильственным формам дискриминации «поглощено» термином «антиэкстремизм», и его широкое определение в законе часто используется для преследований активистов. В этом отношении ситуация за отчетный период не улучшилась. Сам факт существования политизированного закона¹³ втягивает в это поле менее политизированные действия, которые входят в список «экстремистских» деяний, составляющий определение экстремизма. В определении отсутствуют родовые признаки; вместо них используется список видов экстремистской деятельности, который легко поменять, и его уже дважды меняли. Этот список содержит не только весьма опасные деяния, такие как попытка переворота, терроризм, преступления ненависти, но и действия, описанные слишком неопределенно и, вполне возможно, не представляющие существенной общественной опасности. Это относится и к одному из ключевых элементов определения – «возбуждение национальной, расовой, религиозной, социальной розни», именно розни – не ненависти и не вражды.

Смешивание очень серьезных преступлений и нарушений с менее серьезными приводит к тому, что правоохранительные органы уделяют меньше внимания серьезным преступлениям, а число случаев неправомерного ограничения фундаментальных прав и свобод растет¹⁴.

Неправомерное применение антиэкстремистского законодательства дискредитирует идею борьбы с расизмом в глазах общества и искажает понимание того, какие именно действия следует считать незаконными.

Есть примеры, когда активистов, принадлежащих к этническим меньшинствам, судили за простую критику федеральной власти или даже за критику Российской империи или СССР.

¹² Источник: <http://svpressa.ru/society/news/49320> .

¹³ Доказательство такой политизации можно обнаружить в тексте доклада Российской Федерации Комитету. Например, в параграфе 304 возбуждение ненависти и вражды – что есть преступление, совершаемое в отношении групп и лиц, ассоциированных с этими группами, – определяется как преступление «против государства».

¹⁴ Хронику таких неправомерных ограничений можно найти в разделе новостей «Неправомерного антиэкстремизма» на сайте Центра «СОВА» (<http://www.sova-center.ru/misuse/news/>). Также см. доклад А. Верховского «Неправомерное применение антиэкстремистского законодательства в России в 2011 году» // Центр «СОВА». 2012. 29 марта (<http://www.sova-center.ru/misuse/publications/2012/03/d24014/>).

Механизмы саморегуляции в обществе развиты слабо и на практике не работают. Попытки гражданского общества бороться с оскорбительными заявлениями в отношении этнических или религиозных групп пока что безуспешны.

Наиболее часто антиэкстремистское законодательство неправомерно применяется в отношении групп и лиц, принадлежащих к «нетрадиционным религиям», если использовать формулировку из доклада Российской Федерации (см. стр. 295). Они составляют самую крупную группу пострадавших от неправомерного антиэкстремизма. Эта практика создает серьезную угрозу свободе вероисповедания в России¹⁵.

За последние два года последователи известного суфийского мыслителя Саида Нурси столкнулись с серьезными проблемами. Его книги были запрещены в России как «экстремистские», а его последователи были привлечены к уголовной ответственности исключительно за свои религиозные взгляды. Например, только в 2011 году было осуждено не менее 9 человек.

Свидетели Иеговы и другие религиозные меньшинства тоже сталкиваются с похожими проблемами. Их преследуют только за то, что они утверждают превосходство своей веры над другими. В 2011 году выносились обвинительные приговоры в отношении людей, критиковавших руководство Русской православной церкви, а также христианство как религию в целом. Антиэкстремистское законодательство было применено в 2012 году и к панк-группе Pussy Riot, что привело к вынесению явно несоразмерного приговора.

Кроме уголовных наказаний, неправомерное использование антиэкстремистского законодательства выливается в административное преследование и в различные формы давления, главным образом, на гражданских активистов и журналистов.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 18 – КАСАТЕЛЬНО РОСТА РАСОВО МОТИВИРОВАННОГО НАСИЛИЯ

Комитет рекомендовал Российской Федерации усилить борьбу с расово мотивированным насилием; обеспечить, чтобы судьи, прокуроры и полиция принимали во внимание мотив этнической, расовой или религиозной ненависти или вражды и рассматривали его какотягчающее обстоятельство; представить обновляемую статистическую информацию по числу и природе зарегистрированных преступлений на почве ненависти, по судебным процессам, обвинительным приговорам, наказаниям – с разбивкой по возрасту, полу и национальному или этническому происхождению жертв.

В течение отчетного периода наблюдалась заметная активизация усилий государства по противодействию преступлениям на почве ненависти и проявлениям языка вражды. Например, число уголовных приговоров за проявления языка вражды выросло с 15 приговоров в 2005 году до 96 в 2012 году. Однако эти приговоры были вынесены за малозначительные заявления и публикации, а общий уровень языка вражды в стране не уменьшился.

Параграфы 117-125 официального доклада РФ содержат информацию по применению законодательства по преступлениям на почве ненависти. Точнее, в этой части доклада говорится об «экстремистских преступлениях», к которым применимы 33 статьи¹⁶ Уголовного кодекса РФ. Авторы справедливо замечают, что метод сбора статистики, основанный на данных, предоставляемых Министерством внутренних дел, не включает информацию о судебных процессах или действиях, предпринимаемых в Следственных комитетах или прокуратурах. Действительно,

¹⁵ Анализ ситуации со свободой совести см. в разделе «Религия в светском обществе» на сайте Центра «СОВА» (<http://www.sova-center.ru/religion/news/>). Также см. доклад Сибиревой О. Проблемы реализации свободы совести в России в 2011 году // Центр «СОВА». 2012. 1 марта. (<http://www.sova-center.ru/religion/publications/2012/03/d23788/>).

¹⁶ Такая классификация статей никак не выделена в законе, но она используется МВД и другими органами для отчетности. Статей, содержащих прямые указания на мотив ненависти как на отягчающее обстоятельство, в Уголовном кодексе гораздо меньше. Но даже если речь идет об «экстремистской деятельности», этот список явно неполон, поэтому не до конца понятно, о каких именно 33 статьях УК говорится в официальном Докладе.

эта статистика не учитывает закрытие дел, оправдательные приговоры, удаление «мотива ненависти» из обвинения или приговора, прибавление такого мотива в ходе следствия. На практике информация, предоставляемая МВД, фокусируется, главным образом, на «эффективности» его собственных действий и не отражает реального уровня преступлений на почве ненависти.

Статистика, которую собирает Центр «СОВА», по понятным причинам также неполна, так что сравнение этих двух источников представляется трудным. Согласно анализу Центра «СОВА», пиком расистского насилия стал 2008 год, после чего его уровень стабильно снижался до 2011 года. Тем не менее, в 2012 году цифры стали вновь сравнимы с предыдущим годом. Данные, собираемые Центром, часто запаздывают, так что цифры за последний прошедший год будут всегда менее точными, чем цифры за предыдущий. Принимая во внимание это замечание, уже к концу 2012 года можно было утверждать, что позитивная тенденция снижения насилия прекратилась.

Более детально статистика Центра «СОВА» по расистским и неонацистским насильственным нападениям (с категоризацией по жертвам), а также статистика приговоров за пропаганду ненависти и за насильственные преступления с признанным судом мотивом ненависти представлена в следующей таблице:

СТАТИСТИКА ПО ЖЕРТВАМ РАСИСТСКИХ НАПАДЕНИЙ В РОССИИ ЗА 2004 – 2012 ГГ. (С РАЗБИВКОЙ ПО ГРУППАМ ЖЕРТВ)*

Год	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		
	У	Р	У	Р	У	Р	У	Р	У	Р	У	Р	У	Р	У	Р	У	Р	
У – убиты, Р – избиты и ранены																			
Всего	50	219	49	419	66	522	93	623	116	499	94	443	44	410	25	195	19	177	
Темнокожие	1	33	3	38	2	32	0	38	2	23	2	59	1	26	1	19	0	22	
Выходцы из Центральной Азии	10	23	18	35	17	60	35	82	63	123	40	92	20	86	10	35	7	32	
Выходцы с Кавказа	15	38	12	52	15	72	27	64	27	76	18	78	5	45	6	17	4	14	
С Ближнего Востока и Сев. Африки	4	12	1	22	0	11	2	21	2	13	0	2	0	2	0	5	0	0	
Из других стран Азии	8	30	4	58	4	52	2	45	1	41	14	36	3	19	0	11	0	5	
Люди «неславянской внешности»	2	22	3	72	4	69	20	90	11	56	9	62	7	100	1	25	1	10	
Представители молодежных субкультур, левые и антифашисты	0	4	3	121	3	119	5	195	4	87	5	77	3	62	1	35	1	54	
Бездомные	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	0	1	3	3	2	6	2	
Русские	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	8	1	8	1	7	0	7	
Евреи	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	3	0	3	1	2	0	0	
Религиозные группы	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	0	22	0	24	0	10	
ЛГБТ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	3	0	3	0	12	
Другие или неизвестно	10	57	5	21	21	107	2	88	6	80	1	24	3	31	1	10	0	9	

* Без учета жертв нападений на Северном Кавказе и жертв массовых драк. До 2009 г. бездомные, русские, евреи, ЛГБТ и реал. группы включались в категорию «Другие».

**ОБВИНИТЕЛЬНЫЕ ПРИГОВОРЫ ЗА НАСИЛЬСТВЕННЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ,
В КОТОРЫХ УЧТЕН МОТИВ НЕНАВИСТИ, И ЗА ПРОПАГАНДУ НЕНАВИСТИ
(ПО СТ.СТ. 280 И 282 УК) **, 2004 – 2012 ГГ.**

Год	Количество приговоров (в которых хотя бы один подсудимый признан виновным)			Количество осужденных (кроме направленных на лечение, воспитание или освобожденных от наказания)			Осуждены условно или освобождены от наказания		
	За насилие	За пропаганду	За вандализм ***	За насилие	За пропаганду	За вандализм	За насилие	За пропаган- ду	За вандализм
2004	9	3	-	26	3	-	5	2	-
2005	17	12	-	56	15	-	5	6	-
2006	33	17	-	109*	20	-	24*	7	-
2007	23	28	3	65	42	5	18	12	2
2008	34	44	2	110	60	2	25	21	2
2009	52	56	9	130	69	18	35	34	7
2010	91	72	12	297	78	21	120	38	5
2011	60	73	8	192	75	12	74	33	5
2012	29	88	6	71	99	7	13	23	1

* Минимальная оценка ** В таблицу не включены приговоры, которые мы считаем неправомерными

*** Ст.ст. 214 и 244 УК РФ с мотивом ненависти файл с таблицей отдельно

Согласно официальному докладу РФ, в 2008 году было зафиксировано 102 насильственных преступления на почве ненависти, 175 – в 2009 году, 204 – в 2010 году и 174 в 2011 году. До 2011 года цифры Центра «СОВА» значительно выше, чем приведенные государством, тогда как цифры за 2011 год почти одинаковые.

Первое, что привлекает внимание в государственном докладе, – значительное количество дел по ст. 119 УК РФ (угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью). По опыту Центра «СОВА», такие дела обычно закрывают, не доводя до суда.

По ст.ст. 280 и 282 УК РФ в 2008 году было заведено 211 дел, в 2009 году – 268, в 2010 году – 323 и в 2011 году – 303 дела. Следствие по таким делам обычно длится менее года. Анализируя данные Центра «СОВА» по приговорам, становится понятно, что большая часть дел по «экстремистской пропаганде» не доходит до суда. Само по себе это может считаться положительным фактом, так как значительная доля таких дел возбуждается за малоопасные для общества высказывания.

Более быстрый рост числа приговоров за такие высказывания по сравнению с числом приговоров за насильственные преступления должен считаться отрицательной тенденцией. В 2012 году впервые число осужденных за язык вражды превысило число осужденных за насильственные преступления (99 и 71 соответственно), хотя в этот период уровень насилия не снижался.

Согласно информации Центра «СОВА», по ст. 282.1 УК РФ (участие в экстремистской организации) были осуждены 7 человек в 2009 году, 30 человек – в 2010 году, 21 – в 2011 году и 6 – в 2012 году.

Тот факт, что соответствующие данные в государственном докладе представлены меньшими цифрами, говорит о том, что в нем дана неполная информация, не отражающая большую часть приговоров, в которых ст. 282.1 УК РФ была не главной частью обвинения.

Государственный доклад также содержит информацию о мерах по предотвращению проявлений языка вражды в СМИ, предпринимаемых прокуратурой и Роскомнадзором. В качестве превентивной меры СМИ получают предупреждения о возможности закрытия из-за содержания их публикаций. Трудно комментировать деятельность прокуратуры в этом отношении, так как этот орган редко публикует информацию о вынесенных предупреждениях, а Роскомнадзор, по мнению Центра «СОВА», играет полезную роль в профилактике языка вражды. Как бы то ни было, ежегодно выносятся множество необоснованных и неправомерных предупреждений. В 2006 году 5 из 38 предупреждений Центр «СОВА» посчитал неправомерными, в 2007 году – 8 из 43, в 2008 – 6 из 28, в 2009 – 15 из 33, в 2010 году – 10 из 28, в 2011 году – 10 из 25 предупреждений.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 19 – ОБ ОТСТУТСТВИИ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ЧИСЛУ ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩЕ И ПОДАЮЩИХ НА СТАТУС БЕЖЕНЦА

Комитет просил Российскую Федерацию включить в следующий периодический отчет обновленную статистику по числу заявлений на предоставление убежища или статуса беженца в год, а также по числу случаев, когда такие заявления были удовлетворены, с разбивкой по национальному или этническому происхождению заявителей.

Официальная статистика по числу заявлений на предоставление убежища или статуса беженца, которую приводит Российская Федерация, не отражает реальной ситуации с беженцами и лицами, ищущими убежища в России. Неправительственные организации, предоставляющие помощь беженцам и лицам, ищущим убежища, регулярно документируют нарушения их фундаментальных прав правоохранительными органами. Многочисленные случаи экстрадиции и депортации имеют место даже тогда, когда их жертва находится под реальной угрозой жестокого обращения в случае возвращения в страну исхода. Это приводит к тому, что многие беженцы и лица, ищущие убежища, несмотря на свою уязвимость из-за отсутствия правового статуса, не хотят обращаться к властям, боясь экстрадиции/депортации. Елена Рябинина, негосударственный эксперт по вопросам беженцев и лиц, ищущих убежища, среди трудностей, с которыми сталкиваются беженцы в России¹⁷, называет источники информации, которыми пользуются соответствующие российские власти для вынесения решения по предоставлению статуса беженца. В ходе административной процедуры по рассмотрению заявления власти РФ посылают запросы только властям страны исхода, не используя альтернативную информацию. В результате заявители (многие из них – из Узбекистана, Таджикистана и Кыргызстана) часто получают необоснованные отказы. Есть целый ряд дел, принятых ЕСПЧ, в которых идет речь о пытках и жестоком обращении в странах исхода¹⁸.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 20 – ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО МАЛОЧИСЛЕННЫХ КОРЕННЫХ НАРОДОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И ДРУГИХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ

Комитет рекомендовал Российской Федерации рассмотреть вопрос о предоставлении гарантированных мест или обязательных квот для обеспечения представительства малочисленных коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в законодательных органах, а также в исполнительной власти и государственных органах как на региональном, так и на федеральном уровнях; обеспечить активное участие КМН в процессе принятия решений, затрагивающих их права и законные интересы.

Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока все еще не имеют адекватного представительства в законодательных органах, исполнительной власти и на государственной службе – как на региональном, так и на федеральном уровнях. Правительство Российской Федерации не признает этот факт, основываясь на том аргументе, что «введение официального представительства в выборных государственных органах противоречит установившимся международным нормам права».

В течение отчетного периода не предпринималось никаких шагов по выполнению рекомендации №20 Комитета. Один из последних ключевых политических документов – «Стратегия государственной национальной политики в 2012-2025 гг.», принятая Президентом Российской Федерации 19 декабря 2012 года, – не упоминает проблем малочисленных коренных народов России.

¹⁷ Источник: <http://www.hro.org/node/12535> .

¹⁸ Источник: <http://www.hrights.ru> .

Приостановка деятельности Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ

1 ноября 2012 года Министерство юстиции РФ приостановило деятельность Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ. Ассоциация, чья задача, среди прочего, состояла в том, чтобы представлять интересы малочисленных коренных народов в государственных органах, объединяет 41 коренной народ с общим населением более 258 000 человек. Формальной причиной приостановки ее деятельности стало то, что некоторые из 49 заявленных региональных представительств формально не входили в Ассоциацию. Стоит заметить, что эта деталь не вызывала нареканий в течение всех 20 лет существования организации. Итоговая проверка Министерства юстиции от 10 июля 2010 года установила, что деятельность Ассоциации не согласуется с ее Уставом и требованиями российского законодательства. Чтобы исправить ситуацию, Координационный совет Ассоциации готовит Общее собрание, на котором Устав организации будет изменен в соответствии с требованиями Министерства юстиции, после чего деятельность организации должна быть возобновлена.

Регрессивные изменения в Ханты-Мансийском автономном округе

Еще одним шагом назад в течение отчетного периода стало изменение порядка участия Ассамблеи представителей коренных малочисленных народов Севера в региональной Думе Ханты-Мансийского автономного округа. В 1996 году ХМАО стал первым регионом Российской Федерации, где был введен институт представительства коренных малочисленных народов – Ассамблея. Все вопросы, касающиеся прав коренных малочисленных народов, сначала обсуждались в Ассамблее, а затем поступали в Думу округа. Ассамблея состояла из депутатов, которых избирали по единому трехмандатному национально-территориальному избирательному округу. Традиционно их мандаты распределялись между представителями народов ханты и манси. Председатель Ассамблеи был одновременно вице-спикером думы. Однако в феврале 2011 года управление Министерства юстиции РФ по ХМАО прислало в Думу округа заключение, в котором указывало, что, по российскому законодательству, субъекты РФ уже не могут устанавливать квоты для представительства малочисленных народов в законодательных органах регионов. Следовательно, необходимо внести изменения в устав округа, в котором сейчас установлена квота для КМНС в Думе в количестве трех человек. Специалисты Минюста ссылаются на определение Верховного суда РФ, который в 2004 году оставил без изменения решение суда Ненецкого автономного округа «О выборах депутатов в собрание», признавшего недействительным пункт, по которому два депутата из числа КМНС избирались в думу НАО по многомандатному национально-территориальному избирательному округу.

После обращения федерального министерства Дума ХМАО подготовила поправки в устав округа, которые, по мнению Ассамблеи, лишают народы ханты и манси гарантии представительства в законодательной власти округа. Ассамблея подготовила свои поправки к ч. 2 ст. 23 Устава, которые определяют квоты для коренных народов, но в них нет положения о том, что кандидаты в депутаты на три упомянутых места выдвигаются исключительно коренными народами. Более того, там нет положения, оговаривающего, что кандидатов надо выдвигать на основании их принадлежности к коренным народам или что только представители коренных народов могут голосовать за них. В момент написания этого доклада оба законопроекта все еще находились на стадии обсуждения.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 21 – КАСАТЕЛЬНО ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ВОЗВРАЩЕНИЯ ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ (ВПЛ) ИЗ ЧЕЧНИ

Комитет рекомендовал Российской Федерации обеспечить, чтобы внутренне перемещенных лиц из Чечни не принуждали к возвращению туда, где они жили до конфликта, если они опасаются за свою личную безопасность; чтобы возвращающимся, покинувшим центры временного размещения в Ингушетии и Грозном, выделялось адекватное альтернативное жилье и чтобы всем ВПЛ предоставлялся статус вынужденного мигранта и соответствующие льготы.

По подсчетам Центра мониторинга за внутренними перемещениями (ЦМВП), в результате вооруженных конфликтов в Чечне 1994 и 1999 годов были перемещены более 800 000 человек. Большая часть ВПЛ из Чечни были перемещены неоднократно. По официальным данным, в течение послевоенного периода на места жительства вернулись более 320 000 человек. Некоторые из них вселились в свои довоенные дома, некоторые живут во временном жилье, предоставленном государством или международными организациями, либо у своих родных и знакомых. Другие находятся в пунктах временного размещения и не имеют достаточных средств к существованию.

В 2010 году ЦМВП подсчитал, что не менее 45 000 чеченцев все еще оставались перемещенными в пределах Северного Кавказа, включая саму Чечню. По информации ЦМВП, общее число ВПЛ может быть гораздо выше, если иметь в виду и тех людей, чей статус со временем истек или был отменен, а приемлемого выхода из их ситуации так и не было найдено.

На протяжении отчетного периода часто производились насильственные выселения ВПЛ. Большинство ВПЛ не имеют договора аренды или регистрации по месту временного пребывания и поэтому не могут юридически оспорить выселение. Кто-то может найти новое жилье, но те, кому некуда идти, после выселения становятся еще более уязвимыми.

В 2009 году истекли договоры аренды ФМС с 22 центрами временного пребывания в Ингушетии. Местные власти получили распоряжение закрыть компактные поселения, все жители которых должны были вернуться в Чечню. Некоторые ВПЛ в Ингушетии сообщили, что они были сняты с учета ФМС, потому что подписали заявления о возвращении в Чечню, хотя сделали они это под угрозой того, что им прекратят выплачивать пособия на детей, пенсии и пособия по безработице. Некоторые ВПЛ отказались подписывать заявления на возвращение, но позднее они обнаружили, что были сняты с учета на основании доклада ФМС, в котором утверждалось, что они не проживали в государственных центрах временного пребывания. Несколько человек обратились в суд, но доказать, что они подписали документы под давлением, оказалось невозможно¹⁹.

Ограниченный доход большинства ВПЛ делает их во многом зависимыми от государственной поддержки. По подсчетам местных НКО, за последние несколько лет более 60% работоспособных ВПЛ в Ингушетии и Чечне были безработными. Препятствия для трудоустройства ВПЛ связаны с последствиями вооруженного конфликта: некоторые не могут получить временную регистрацию по месту пребывания; другие не ходили в школу и не имеют достаточного образования; третьи во время войны получили серьезные физические увечья и не могут работать.

В официальном докладе российское правительство сообщает, что «граждане, пострадавшие в результате разрешения кризиса, которые покинули Чеченскую республику навсегда, получили денежную компенсацию за потерю жизни или имущества в соответствии с Решением правительства № 510 от апреля 1997 года по процедуре выплат компенсаций в таких случаях» (параграф 454). Стоит отметить, что компенсация за разрушенные дома в Чечне равна 120 000 рублей (около 4000 долларов США). Этих денег не хватит даже на годовую аренду жилья в большинстве российских регионов, не говоря о покупке квартиры или дома²⁰.

Добровольное возвращение ВПЛ в Чечню по-прежнему идет медленно из-за проблем с безопасностью. Власти продолжают нарушать права человека: произвольные задержания, насильственные исчезновения, пытки и внесудебные казни в ходе кампании по борьбе с боевиками все еще остаются полностью безнаказанными. Еще один фактор нестабильности – высокий уровень коррупции. Люди боятся произвола сотрудников правоохранительных органов и других чиновников и не имеют доступа к политическим или юридическим механизмам для привлечения властей к ответственности.

Европейский суд по правам человека более чем в 200 случаях признал Правительство Российской Федерации виновным в нарушении прав человека в Чечне, в том числе в пытках, на-

¹⁹ Рекомендации Европейского Совета по делам беженцев и изгнанников по обращению с чеченскими внутренне перемещенными лицами, искателями убежища и беженцами в Европе, март 2011 г.

²⁰ Там же.

сильственных исчезновениях и внесудебных казнях. В большей части случаев была установлена ответственность Правительства за то, что российское государство не расследовало должным образом эти преступления²¹. Многие решения ЕСПЧ остаются невыполненными, и многие годы Россия не принимает мер, которые бы обеспечили предотвращение подобных нарушений прав человека в будущем²².

Комитет ООН по правам человека выражал свою озабоченность большим числом обвинительных приговоров по делам о терроризме, вынесенных в Чечне на основании признаний, полученных, возможно, в результате пыток и бесчеловечного обращения. Он рекомендовал Российской Федерации провести систематическое исследование всех приговоров по делам о терроризме, вынесенных чеченскими судами, чтобы определить, проходили ли эти суды в соответствии со ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, и убедиться, что признания, полученные под пытками, не были использованы в качестве доказательств²³.

По информации АДЦ «Мемориал», многие чеченцы, живущие в других регионах России, находятся под постоянной угрозой неправомерных обвинений в совершении преступлений. Чеченцам, задержанным часто по сфабрикованным основаниям, бывает трудно или невозможно увидеться со своими законными представителями или семьей. Есть много свидетельств о пытках и бесчеловечном обращении в заключении. Один из примеров – дело Шамиля Хатаева, который должен был освободиться из заключения в октябре 2009 года, но, по некоторым сообщениям, за день до этого он был сильно избит тюремными охранниками. После этого ему не было позволено увидеться ни с адвокатом, ни с семьей, и в его отношении было возбуждено новое уголовное дело по ст. 321 УК РФ (дезорганизация деятельности учреждений, обеспечивающих изоляцию от общества). Кроме того, несмотря на плохое состояние здоровья, он был переведен из тюремной больницы в СИЗО.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 22 – О ПРОБЛЕМАХ, СВЯЗАННЫХ С РЕГИСТРАЦИЕЙ

Комитет рекомендовал Российской Федерации осуществлять строгий контроль за функционированием системы регистрации по месту проживания, наказывать должностных лиц, отказывающихся в регистрации по дискриминационным основаниям, и предоставлять эффективные средства правовой защиты жертвам в целях искоренения любого дискриминационного воздействия системы регистрации на этнические меньшинства.

Федеральный закон № 5242-1 1993 года «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» остается административным препятствием, не позволяющим представителям уязвимых групп, например мигрантам, пользоваться своими правами. До сих пор все усилия, направленные на упрощение системы регистрации, были безуспешны.

В силу упомянутого закона представители уязвимых групп, например, цыгане из компактных поселений, расположенных по всей Российской Федерации, часто лишены доступа к образованию и другим правам. Эти люди – граждане России по рождению, но им приходится в суде доказывать свое местожительство и гражданство, либо снова подавать на гражданство (так как у них или их родителей нет документов)²⁴.

Большинство домов в компактных цыганских поселениях официально не оформлены, что создает целый ряд фундаментальных проблем. Цыгане – жители незаконных домов – не мо-

²¹ Судебные решения доступны на сайте ЕСПЧ: <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc> .

²² Дополнительная информация доступна на сайте Правовой инициативы по России: <http://www.srji.org/> .

²³ ССРР/С/RUS/CO/6 пар. 8 43

²⁴ Более детальную информацию о нарушениях социально-экономических прав цыган см. в докладе АДЦ «Мемориал» «Дискриминация этнических меньшинств и мигрантов при осуществлении их социально-экономических прав в России», 2011: <http://adcmemorial.org/www/740.html> .

гут получить регистрацию в этих домах, хотя формально регистрация является уведомлением местных властей о месте пребывания гражданина. По сложившейся административной практике, отсутствие регистрации препятствует реализации таких основных социально-экономических прав, как право на медицинское обслуживание, пособия и пенсии, образование, трудоустройство.

Правила регистрации также косвенно нарушают право на жилище. Например, в 2010 году суд Тульской области вынес решение о сносе неоформленного дома в пос. Плеханово. В доме проживает цыганская семья с несовершеннолетними детьми, один из которых инвалид. Этот дом — единственное место жительства несовершеннолетних детей, и его снос незаконен, что следует из правовой позиции Конституционного суда РФ (Постановление от 8 июня 2010 года о праве детей на достойные жилищные условия). Однако, по мнению администрации, снос дома не нарушит прав детей, так как они зарегистрированы в другом доме.

Такой формальный подход, который сводит право на жилище к банальному наличию регистрации, делает невозможной реализацию этого права для тысяч цыган, живущих в неоформленных домах²⁵.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 23 – О ТРУДНОСТЯХ В ПОЛУЧЕНИИ ГРАЖДАНСТВА БЫВШИМИ ГРАЖДАНАМИ СССР

Комитет рекомендовал Российской Федерации упростить доступ к регистрации по месту проживания и к получению российского гражданства для всех бывших советских граждан на основе упрощенной процедуры и независимо от этнического происхождения заявителей.

12 ноября 2012 года Государственная Дума приняла поправки к ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», определяющие процедуру принятия в российское гражданство «лиц с неопределенным правовым статусом». Список этих лиц включает:

- бывших граждан СССР, проживавших на территории РФ до 1 ноября 2002 года и не имеющих гражданства РФ или иностранного государства, их детей и недееспособных подопечных;
- лиц, получивших паспорт РФ до 1 июля 2012 года, но чье гражданство не было подтверждено из-за процедурных ошибок административных органов;
- лиц, имеющих гражданство иностранного государства, но не имеющих документов, которые доказывали бы их право проживать в этом государстве;
- лиц, не имеющих гражданства иностранного государства.

Новая глава ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» описывает условия и порядок приема в гражданство и/или признания гражданами РФ вышеперечисленных категорий лиц по упрощенной процедуре. Закон устанавливает двухмесячный срок для признания и шестимесячный для принятия в гражданство. Эти сроки могут быть продлены максимум на три месяца в случае необходимости выяснения личности заявителя.

Поправки также формулируют новые основания для отклонения заявлений о признании или принятии в гражданство. В частности, российское гражданство не получают лица, принимавшие участие в международных или внутренних вооруженных конфликтах, а также готовившие/совершившие незаконные действия, которые квалифицируются российским уголовным правом как экстремистские.

В какой степени вышеупомянутые изменения затронут права лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации, станет понятно позже, потому что с начала 2013 года еще не было примеров применения этого закона.

²⁵ На практике жители цыганских поселков регистрируются в одном или нескольких «законных» домах, так как зачастую большая часть домов в поселке не оформлена и не имеет законного статуса.

По действующему законодательству, одно из требований для признания/принятия в гражданство – необходимость доказать факт пребывания заявителя на российской территории, причем бремя доказывания в суде лежит на заявителе. Тщательное и формальное следование этому требованию часто становится для многих заявителей непреодолимым препятствием.

Принятие новых правил не затронуло цыганское меньшинство. Даже в случае непрерывного проживания на территории РФ многие цыгане, у которых есть советский паспорт, не могут получить российское гражданство. Проблемы возникают из-за того, что цыганам трудно доказать в суде факт непрерывного пребывания в России. Из-за своего уязвимого положения они испытывают трудности со сбором и подачей документов в суд, особенно без помощи адвоката, чьи услуги большинство цыган не могут себе позволить.

Программу добровольного переселения, упомянутую в государственном докладе, называют неэффективной даже сами власти. Например, Константин Затулин, член Комитета Госдумы по делам СНГ и связям с соотечественниками, директор Института стран СНГ, заявил: «Программа переселения соотечественников – это благие намерения, плохо реализованные в конкретном документе и еще хуже – на практике. Как идею, как возможность я поддерживаю принцип переселения соотечественников, но как реальный план оно провалилось»²⁶.

Примером уязвимой группы, представители которой не смогли воспользоваться программой, могут служить корейцы, репрессированные как народ в советское время. Они сталкиваются с трудностями при получении российского гражданства и вида на жительство. Согласно заявлениям представителей корейской диаспоры, «корейцы, чьи предки были принудительно выселены из России, желающие вернуться из среднеазиатских республик, не могут получить российское гражданство»²⁷.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 24 — СВОБОДНЫЙ ЛЬГОТНЫЙ ДОСТУП ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ КОРЕННЫХ НАРОДОВ К ЗЕМЕЛЬНЫМ РЕСУРСАМ, ФАУНЕ И БИОЛОГИЧЕСКИМ РЕСУРСАМ

Комитет рекомендовал Российской Федерации принять законодательные и иные эффективные меры для осуществления Федерального закона «О территориях традиционного природопользования» (2001); закрепить порядок бесплатного землепользования для коренных народов в пересмотренном Земельном кодексе и в Законе «О территориях традиционного природопользования», а также предусмотреть порядок преимущественного, льготного доступа к природным ресурсам в Лесном и Водном кодексах; добиваться свободного осознанного согласия общин коренных народов и уделять приоритетное внимание их особым потребностям перед выдачей частным компаниям лицензий на ведение экономической деятельности на территориях, традиционно занимаемых или используемых этими общинами; обеспечить, чтобы в лицензионных соглашениях предусматривалась адекватная компенсация затрагиваемым общинам; более не поддерживать строительство Эвенкийской ГЭС и осуществление других крупномасштабных проектов, угрожающих традиционному жизненному укладу коренных народов.

Законодательные ограничения в сфере природопользования на территориях проживания КМНС исходят из взаимоотношений коренных народов и промышленных предприятий, разрабатывающих природные ресурсы на этих территориях. Механизмы правового регулирования зачастую не работают, что ведет к ущемлению интересов населения тех территорий, на которых предполагается разработка природных ресурсов. Интересы представителей КМНС, связанные с

²⁶ Новостное сообщение от 7 июля 2011 г.: <http://www.km.ru/v-rossii/2011/07/08/migratsionnaya-politika-v-rossii/programma-pereseleniya-sootchestvennikov-prova> .

²⁷ Источник: <http://www.arirang.ru/archive/kd/18/5.html>

традиционными промыслами, как правило, не учитываются при разработке проектов по добыче полезных ископаемых, что ставит под угрозу выживание людей на этих территориях. Как показывает практика, разработка ископаемых зачастую несовместима с традиционными занятиями КМНС, например, с рыболовством и оленеводством.

Разрешая эту ситуацию, правительство разработало определенную законодательную базу²⁸, но на практике обозначенные в законах принципы часто нарушаются. Компенсации за использование территорий, населенных КМНС, часто недостаточны и не возмещают ущерба, причиненного отказом от традиционной деятельности. Специальный докладчик ООН по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов Джеймс Анайя отметил, что законодательство Российской Федерации по коренным народам — одно из лучших в мире, однако на практике происходит множество грубых нарушений прав КМНС.

Как пример пагубного влияния промышленных предприятий на среду обитания коренных жителей можно привести ситуацию в Пенжинском районе Камчатского края, где в результате работы компании по промышленной добыче рыбы под угрозой вымирания оказалась целая народность²⁹.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 25 — КАСАТЕЛЬНО ДИСКРИМИНАЦИИ ПРИ НАЙМЕ НА РАБОТУ НЕГРАЖДАН И ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЭТНИЧЕСКИХ МЕНЬШИНСТВ И ЭКСПЛУАТАЦИИ ИХ НА РАБОЧЕМ МЕСТЕ

Комитет рекомендовал Российской Федерации активизировать усилия для защиты трудящихся-неграждан и представителей этнических меньшинств от эксплуатации по месту работы и дискриминации при найме, например посредством предоставления жертвам эффективных средств правовой защиты и организации подготовки судей и трудовых инспекторов по вопросам применения статей 2 и 3 Трудового кодекса.

Несмотря на рекомендации Комитета, представители этнических меньшинств и неграждане России все еще сталкиваются с дискриминацией при приеме на работу и с эксплуатацией на рабочем месте. Правительство рассматривает легализацию трудовых мигрантов как возможность увеличения налоговых поступлений, в то время как стойкие антимигрантские настроения в обществе, плохое исполнение действующих правил и растущий теневой рынок, эксплуатирующий нелегальных рабочих, мешают мигрантам легализоваться. Мигранты становятся частыми жертвами ксенофобных нападений, не получая должной помощи ни от полиции, ни от системы правосудия в целом. В некоторых случаях они становятся объектами вымогательства и поборов со стороны полиции.

Правительство Российской Федерации пытается преодолеть серьезную демографическую проблему, связанную с убылью и старением населения, поэтому приглашение молодой иностранной рабочей силы воспринимается как необходимость. РФ является одной из крупнейших стран — реципиентов трудовой миграции. Значительная часть мигрантов приезжает из стран Центральной Азии (Узбекистана, Таджикистана, Кыргызстана, Казахстана), следующая по величине группа — выходцы из стран Южного Кавказа (Армения, Азербайджан и Грузия). Трудовые мигранты из указанных стран заняты в РФ в основном неквалифицированным и низкоквалифицированным трудом в таких сферах экономики, как строительство, транспорт, розничная торговля, жилищно-коммунальное хозяйство, сфера услуг, производя до 10% российского ВВП.

Трудовые мигранты отличаются от этнического большинства как в языковом отношении, поскольку большей частью говорят на неславянских языках, так и в культурном и религиозном: обычно они происходят из традиционных патриархальных обществ и не исповедуют православие. Этнокультурные и национальные отличия трудовых мигрантов от коренного населения вкупе с низким социальным статусом становятся поводом для комплексной дискриминации: пренебрежение социально-экономическими правами человека в отношении иммигрантов со-

²⁸ Источник: <http://www.peoples-rights.info> .

²⁹ Источник: <http://pk.russiaregionpress.ru/archives/3978> .

пряжено с ксенофобией, расизмом и шовинизмом, жертвами которых они становятся. В таких условиях искоренению дискриминации расового характера может способствовать только взвешенная государственная политика по противодействию дискриминации в области трудовых отношений. Тем не менее, правоприменительная практика российского законодательства отнюдь не преследует цели, заявленные в Конвенции.

Дискриминация и эксплуатация иностранных трудовых мигрантов

Трудовые мигранты сталкиваются со множеством проблем, одна из которых – получение разрешения на работу. Этот процесс затруднен системой квот для трудовых мигрантов, введенной в 2007 году. Согласно 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу устанавливаются субъектами РФ ежегодно, на основании заявок работодателей.

Минздравсоцразвития РФ, в частности, информирует, что «формирование квот осуществляется ... с учетом содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации». Позиция РФ относительно трудоустройства иностранных граждан носит строго ограничительный характер, так как квотирование происходит без учета реальных масштабов трудовой миграции.

Например, в 2012 году квота на трудовых мигрантов в Санкт-Петербурге сократилась на 10 тысяч разрешений, составив 167 тыс. разрешений — между тем, УФМС оценивает численность трудовых мигрантов в 300-500 тыс. человек.

Определение величины квот носит произвольный характер и зависит от политической конъюнктуры, которая находит свое выражение в том числе и в нападках на трудовых мигрантов: существование системы квотирования оправдывается стремлением «защитить российский рынок труда от наплыва мигрантов».

Система распределения квот между конкретными работодателями непрозрачна и строится в том числе на коррупционных связях: квоты на иностранную рабочую силу продаются и покупаются заранее многочисленными компаниями-посредниками, организующими эксплуатацию трудовых мигрантов в интересах крупного бизнеса.

Такие компании-посредники (частные агентства по трудоустройству) ответственны за становление широко распространенной в РФ практики «заемного труда» трудовых мигрантов и предлагают услуги аутсорсинга, аутстаффинга и лизинга рабочего персонала. Практика аутсорсинга позволяет крупным работодателям использовать труд мигрантов, не включая их в штат, и обходить тем самым систему квотирования — так, несмотря на действующую квоту на привлечение иностранных работников в сфере розничной торговли 0% (фактическое запрещение), большинство крупных розничных сетей обслуживают как раз иностранные трудовые мигранты в качестве привлеченных работников.

Использование заемного труда помогает крупному бизнесу уйти от социальной ответственности и гарантий во взаимоотношениях с иностранным рабочим, поскольку в качестве формального работодателя выступает аутсорсинговая компания. Вербуя иностранных работников, такие агентства оформляют для них разрешения на работу, которые часто оказываются фальшивыми, при этом стоимость разрешений вычитается из заработной платы мигранта.

Установление правоотношений с трудовыми мигрантами носит номинальный характер: так, мигранта просят расписаться в договоре, копию которого он не получает на руки, — все договоры хранятся у менеджеров компании. При этом фирмы могут заключать с мигрантами не трудовые, а гражданско-правовые договоры — чтобы не оплачивать больничные, отпуска, лечение при несчастном случае. Общение мигранта и менеджера аутсорсинговой компании не формализовано и происходит устно: работнику просто сообщают, когда, где, в каком качестве и сколько он должен отработать, перенаправляя мигранта с одного места работы на другое. Такой труд сопряжен с жестокой эксплуатацией: обычный рабочий день мигранта, работающего через аутсорсинговую компанию, длится 12-14 часов в сутки и 6-7 дней в неделю.

Отсутствуют отпуска и перерывы на обед, сверхурочный труд не оплачивается. В отношении иностранных работников действует система штрафов, назначаемых менеджерами произвольно: за разговоры на рабочем месте на родном языке, за опоздание, за прием пищи и т. д. Пренебрежительное отношение и расистские оскорбления на рабочем месте в таких условиях становятся нормой. Выплата заработной платы производится со значительными задержками — нередко месячную заработную плату мигранты получают раз в 45 рабочих дней. Поскольку мигранты намеренно ввергаются в эксплуатацию, менеджеры аутсорсинговых компаний избегают любой формализации трудовых отношений: размер заработной платы определяется ими произвольно, деньги выдаются мигранту на руки, а не перечисляются на зарплатную карту.

Мигранты нередко становятся жертвами произвольных увольнений — отработавшим месяц и более иностранцам объявляют, что они уволены, а за деньгами должны обратиться позднее. Деньги в таких случаях выплачиваются либо с задержкой в несколько месяцев, либо не выплачиваются вовсе.

Часто аутсорсинговые компании являются дочерними структурами крупных бизнес-групп: так, известная в РФ X5 Retail Group, управляющая торгово-розничными сетями гипермаркетов «Лента», «Пятерочка», «Перекресток», «Карусель», курирует несколько таких компаний, работающих с разными сетями соответственно. В архиве АДЦ «Мемориал» находятся десятки жалоб иностранных граждан на нарушения их трудовых прав аутсорсинговыми компаниями и агентствами по трудоустройству «Лингтония», «Мегаполис», «Альянс», «А-БЭСТ», «Фадчер+», «Техносервис» и т. д.

Услуги посредников, в том числе агентств занятости, и практика заемного труда используются не только в сфере торговли, но и в строительстве, на транспорте и в сфере ЖКХ. Во всех этих сферах существуют посреднические сети, включающие в себя частные агентства, аутсорсинговые компании, группы менеджеров и бригадиров, специализирующиеся на организации эксплуатации мигрантов и уклонении от соблюдения миграционного и трудового законодательства РФ. Во всех указанных сферах экономической активности широко используется принудительный труд мигрантов, сопровождающийся насильственным изъятием «в залог» личных документов, ограничением свободы и пытками — многие такие случаи известны АДЦ «Мемориал».

Ниже приведены несколько типичных примеров, демонстрирующих масштаб и специфику нарушений прав трудовых мигрантов.

СЛУЧАЙ №1

30 октября 2012 года правозащитниками Москвы из рабства было вызволено 12 человек, в том числе 9 женщин, которые удерживались в подвале дома в московском районе Гольяново. По словам освобожденных, хозяева магазина — граждане Казахстана — заставляли людей работать, содержали в плохих условиях, регулярно избивали, а женщин насиловали. Некоторые за это время родили детей.

По словам матерей, двоих новорожденных забрала хозяйка магазина, сказав, что передаст их родственникам в Казахстан, а после сообщила, что дети погибли. По словам женщин, некоторые из них провели в магазине более 10 лет и за это время ни разу не выходили на улицу. Правозащитники узнали о рабах после того, как к ним обратились две женщины — уроженки Узбекистана и Казахстана, которые несколько лет не получали вестей от своих уехавших на заработки дочерей. Они утверждали, что их дочери оказались в рабстве.

30 октября 2012 года 15 активистов и правозащитников вместе с юристом и двумя командами журналистов приехали в магазин «Продукты», расположенный в Москве на улице Новосибирская, дом 11, и вывели оттуда 12 рабов.

4 ноября Преображенский межрайонный следственный отдел следственного управления возбудил в отношении неустановленных лиц уголовное дело (незаконное лишение человека свободы, не связанное с его похищением, в отношении двух и более лиц). 6 ноября 2012 года Преображенская межрайонная прокуратура Москвы это постановление отменила как незаконное и

необоснованное. Эта отмена была обжалована, но прокуратура Восточного административного округа Москвы, изучив материалы следствия, сочла, что решение прекратить уголовное дело было правильным. Несмотря на очевидный характер доказательств и широкий общественный резонанс, органы правопорядка попытались депортировать потерпевших из России.

СЛУЧАЙ №2

В такой же ситуации оказались семеро граждан Узбекистана, приглашенные на работу в город Выборг в середине января 2010 года. Здесь их «работодателем» оказался некий Руслан Вередюк, представившийся прорабом, руководящим работами на строительстве элитного 16-этажного жилого комплекса «Сайма», принадлежащего ЗАО «Ленстройтрест». Компания, провалившая сроки сдачи объекта, решила срочно закончить строительство, прибегнув к помощи криминальных посредников и дешевого труда мигрантов.

«Прораб» предложил мигрантам в 25-градусные морозы устанавливать газоблочные перегородки, причем сумма оплаты составила бы 11 тыс. рублей на всю бригаду за один этаж. Недовольные условиями «договора» (естественно, устного – ни контракта о трудоустройстве, ни временной регистрации, ни разрешения на работу в Ленинградской области оформлено не было, что, впрочем, не вызвало у рабочих-мигрантов никаких подозрений), через несколько дней мигранты заявили, что отказываются от работы.

В свою очередь, Руслан Вередюк решил заставить своих подчиненных работать. Ночью он, в сопровождении двух якобы милиционеров (крепких мужчин в камуфляжной одежде), ворвался на квартиру, куда поселил мигрантов. «Милиционеры» отняли у рабочих паспорта и мобильные телефоны, сопровождая свои действия угрозами и избиениями, а Руслан заявил, что назад свои документы, вещи и деньги мигранты получат только после выполнения всего объема работ на строительстве «Саймы», после чего удалился со своими поделщиками, заперев квартиру снаружи на амбарный замок. Руслан неоднократно угрожал своим пленникам, заставляя их работать на стройке. Питались работники только хлебом с кипяченой водой.

К счастью, одному из рабочих удалось спрятать свой мобильный телефон и сообщить о случившемся своему знакомому, жителю Санкт-Петербурга, который и связался с АДЦ «Мемориал». После телефонных переговоров с сотрудником УФМС, правозащитниками и журналисткой «Новой газеты» Руслан согласился вернуть четыре паспорта своим пленникам.

Вечером 22 января 2010 года, сразу после отъезда сотрудников АДЦ «Мемориал», вооруженный огнестрельным оружием Руслан Вередюк ворвался в квартиру к семерым рабочим и заставил их «убираться из города». Так, после многодневного заключения, без денег и мобильных телефонов и со штрафными квитанциями на руках жертвы покинули город. Ни ЗАО «Ленстройтрест», ни отдельные лица, причастные к использованию принудительного труда мигрантов, ответственности не понесли. В возбуждении уголовного дела по ст. 330 (самоуправство) УК РФ было отказано за отсутствием признаков преступления, предусмотренных данной статьей.

СЛУЧАЙ №3

В середине ноября 2009 года в АДЦ «Мемориал» обратились за помощью 10 граждан Узбекистана и Таджикистана, работники рыбообрабатывающего комбината ООО «РОК-Балтика», расположенного в деревне Вистино Кингисеппского района Ленинградской области. В течение нескольких лет трудовые мигранты рекрутировались фирмами-посредниками ООО «Виктория» и ООО «Продсервис» (возглавляемыми одним руководителем – некоей Ниной Викторовной) для работы в рыболовецком колхозе.

По свидетельству работников, в разное время на производстве трудилось до восьмидесяти трудовых мигрантов. На работу мигранты устраивались по знакомству, при этом никаких договоров и контрактов не подписывали: на работу в «Продсервисе» устроены были три человека из десяти; у работников были оформлены временная регистрация и разрешения на работу в Санкт-Петербурге.

Оказалось, что шести приезжим нужно разрешение на работу в Ленинградской области, и в мае они отдали паспорта на оформление этого разрешения секретарю рыбокомбината «РОК-Балтика» Галине Петровне, которая, в свою очередь, передала документы фирме «Продсервис». С июля 2009 года эти шестеро оказались без личных документов: на ООО «Продсервис» было заведено уголовное дело, все связанные с ним документы, в том числе паспорта, были изъяты УБЭПом, а руководство оказалось под следствием. Однако работать на рыбокомбинате подопечные «Продсервиса» не прекратили – не получая зарплаты, они трудились по 12 часов в сутки, в основном в упаковочном цехе. Х.К. Урунов продолжал работать водителем, получив зарплату только за июль, подсобные рабочие получили зарплату за три недели работы.

Беспаспортные работники стали легкой мишенью для погранслужбы, милиции и УФМС. По 5-6 раз рабочие задерживались во время регулярных рейдов этих структур и были вынуждены платить штрафы по 2-2,5 тыс. рублей каждый раз.

На постоянные просьбы выплатить заработанные деньги руководители колхоза неизменно отвечали обещаниями рассчитаться «завтра», и мигранты продолжали работать. От комбината они получали только жилье, в остальном должны были обеспечивать себя сами. Рабский труд продолжался до 8 ноября. Когда в очередной раз понадобилась помощь мигрантов в разгрузке трейлера, все 10 человек отказались работать, требуя возврата паспортов и выдачи зарплаты. С этого времени они продолжали жить в бараке, постоянно напоминая о своих требованиях, питались рыбой и лавашом собственного приготовления. На просьбы мигрантов выплатить честно заработанные деньги руководство неизменно отвечало издевками: «Зачем вам деньги?»

В этот момент мигранты обратились в АДЦ «Мемориал». Оказавшись под давлением правозащитников, ООО «РОК-Балтика» было вынуждено начать выплату зарплаты. Однако и здесь работодателю удалось легко обойти условия устной договоренности с мигрантами: зарплата выплачивалась в размерах, предусмотренных прошлогодними фиктивными договорами работников с фирмой-посредником ООО «Виктория». Это означало отмену «премиальных» платежей сверх 3-4 тысяч. Например, Фарходбек Хусейнов полностью получил зарплату только за август; Хасан Урунов получил только 30 тыс. рублей за свой более чем 5-месячный труд водителя; Гулом Кабылов получил зарплату только за август и сентябрь в размере 21 тыс. рублей, что составило только половину обещанного; Расул Чориев, подсобный рабочий, за пятимесячный труд получил 6 тыс. рублей. Кроме того, менеджеры колхоза придумали еще один способ нажиться на бесправии мигрантов: бастующим было предписано выплачивать по 70 рублей в день с человека за все время нахождения на территории колхоза – якобы с целью компенсации затрат на электроэнергию. Всего за пять месяцев проживания с пленников было взыскано 97 тысяч рублей. В таких условиях обманутые работники решились на выезд из колхоза и постепенно начали на свой страх и риск, без документов и денег, перебираться в Петербург, чтобы найти там хоть какую-то работу.

Никто из виновных в нарушении прав трудовых мигрантов не был привлечен к ответственности. Та же фирма-посредник, что была вовлечена в эту историю, продолжает «предлагать работу» трудовым мигрантам, наживаясь на нарушении их прав.

Сверхэксплуатация иностранных рабочих в РФ – причина высокого травматизма и смертей от несчастных случаев на производстве. Особенно часты такие случаи на стройках: мигранты гибнут из-за пренебрежения работодателем нормами безопасности в организации их быта и труда.

СЛУЧАЙ №4

23 января 2012 года в помещении строящегося дома жилого района «Славянка» в поселке Шушары, расположенного в Пушкинском районе Петербурга (застройщик — ООО «НСК-Монолит»), были найдены тела 5 мужчин, выходцев из Средней Азии, без внешних признаков насильственной смерти. Мужчины работали на строительстве этого дома. Кроме того, один

из рабочих в тяжелом состоянии с диагнозом «отравление» был госпитализирован в медицинское учреждение. Рассматривались различные версии происшедшего, в том числе отравление некачественными продуктами питания и неустановленной спиртосодержащей жидкостью.

Доследственная проверка была на особом контроле у руководства Главного следственного управления Следственного комитета РФ по Петербургу.

В интересах семьи погибших Шухрата, а также отца и сыновей Мансура, Шерзода, Собира и Шавката АДЦ «Мемориал» выступил с требованием возбудить уголовное дело в отношении работодателя. Сотрудникам АДЦ «Мемориал» было известно о крупной задолженности ООО «НСК-Монолит» указанным рабочим. Тем не менее, в возбуждении уголовного дела в отношении компании-застройщика было отказано.

Важно отметить, что от таких форм эксплуатации и дискриминации при трудоустройстве страдают практически исключительно иностранные граждане — выходцы из стран Центральной Азии. Граждане Российской Федерации, трудоустраивающиеся в этих сферах деятельности, обычно получают на руки копии трудовых договоров и зарплатные карты, их рабочий день нормирован. Случаи принуждения к труду и сверхэксплуатации российских граждан в практике АДЦ «Мемориал» отсутствуют, поскольку важным условием дискриминации в области трудовых отношений оказываются расовые, этнические, культурные и национальные отличия.

Недобросовестные посредники, аутсорсинговые конторы, частные агентства по трудоустройству и непосредственные работодатели рассматривают именно выходцев из Центральной Азии в качестве бесправной рабочей силы, руководствуясь их положением «нерусских неграмотных неграждан» и будучи уверенными в том, что им удастся избежать ответственности за дискриминацию.

Обеспечение эффективной защиты жертв дискриминации, особенно со стороны судей и госинспекции труда

АДЦ «Мемориал» констатирует, что доступ мигрантов к механизмам правовой защиты от дискриминации, особенно в области трудовых отношений, серьезно затруднен. Организация регулярно обращается в государственные структуры (прокуратура, государственная инспекция труда, управление федеральной миграционной службы, уполномоченный по правам человека, управление по борьбе с экономическими преступлениями МВД) с жалобами на действия недобросовестных работодателей, отмечая факты дискриминации представителей этнических меньшинств и трудовых мигрантов.

Обращения в прокуратуру, как правило, остаются без ответа по существу. В своих ответах прокуратура зачастую ссылается на недопустимость обращения от лица иностранных граждан и требует письменных заявлений непосредственно от пострадавших, но даже в случаях, когда имеются такие заявления, заявителям не поступают ответы.

Государственная инспекция труда (ГИТ) Санкт-Петербурга также является постоянным адресатом обращений АДЦ «Мемориал». Апелляции к п.3 Трудового Кодекса РФ ГИТ оставляет без ответа, заявляя об отсутствии полномочий признавать трудовые отношения с иностранными гражданами в отсутствие трудовых договоров. Между тем, условия эксплуатации, неравная оплата труда, незаключение трудовых договоров с иностранными гражданами как раз и нарушают трудовое законодательство, за соблюдением которого ГИТ должна следить. Для разрешения трудовых конфликтов ГИТ рекомендует обращаться в органы судебной власти.

УФМС реагирует на факты нарушения миграционного законодательства РФ репрессиями в отношении иностранных граждан — жертв торговли людьми, эксплуатации и принудительного труда, предпочитая штрафовать работодателя за незаконное привлечение иностранной рабочей силы только после того, как эксплуатируемые иностранные граждане в свою очередь будут выявлены и наказаны, а иногда и выдворены. Эта практика по понятным причинам исключает возможность обращения мигрантов — жертв торговли людьми к УФМС за защитой от дискриминации и эксплуатации.

Управление по борьбе с экономическими преступлениями игнорирует обращения АДЦ «Мемориал» с просьбой провести проверку деятельности той или иной фирмы-посредни-

ка, мотивируя свою позицию отсутствием письменных подтверждений мошеннической деятельности фирмы.

Объективное рассмотрение дела о нарушении трудовых прав иностранных граждан и их дискриминации по признаку расовой принадлежности в суде фактически невозможно ввиду отсутствия правоприменительной практики и антидискриминационного законодательства.

На правительственном уровне постоянно подчеркивается необходимость борьбы с «нелегальной миграцией» и ужесточения миграционного законодательства. 10 декабря 2012 года уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге заявил, что «количество мигрантов в городе слишком велико» и что «права мигрантов должны соблюдаться, но для властей в приоритете — права коренных жителей города». Между тем, борьба с дискриминацией иностранных граждан в РФ не значится среди приоритетов миграционного законодательства.

Дискриминация в отношении представителей этнических меньшинств при приеме на работу

АДЦ «Мемориал» отмечает, что проблема дискриминации при приеме на работу представителей цыганского этнического меньшинства по-прежнему актуальна. Зачастую работодатели, руководствуясь ксенофобскими стереотипами, отказывают этническим цыганам в приеме на работу. АДЦ «Мемориал» неоднократно сталкивался с жалобами представителей цыганского меньшинства на невозможность устроиться на работу: «нас никуда не берут — говорят, кому нужны цыгане?». Известны случаи, когда представителям цыганского меньшинства для трудоустройства приходится скрывать свою этническую принадлежность.

Дискриминации при трудоустройстве подвергается и еще одна визуально определяемая уязвимая группа — выходцы с российского Северного Кавказа. Несмотря на то, что они имеют гражданство РФ, так называемые «лица кавказской национальности» часто не могут рассчитывать на равный с этническим большинством подход при трудоустройстве из-за «неподходящей» этнической принадлежности. Кроме того, в отношении именно выходцев из регионов Северного Кавказа миграционный режим фактически ужесточен: наряду с внешними трудовыми мигрантами, их перемещение и трудоустройство особенно жестко контролируется ФМС. В частности, работодателям поступают запросы относительно количества занятых у них работников, имеющих постоянное место жительства в регионах Северо-Кавказского федерального округа.

Краткого обзора условий, в которых вынуждены существовать трудовые мигранты, достаточно, чтобы продемонстрировать, что дискриминация и эксплуатация представителей этнических меньшинств и неграждан в сфере трудовых отношений — скорее правило, чем исключение.

В соответствии с действующим миграционным законодательством, более половины трудовых мигрантов в Санкт-Петербурге обречены на «нелегальные» или квазилегальные формы трудоустройства и последующую дискриминацию в осуществлении права на труд. Правоприменительная практика в области обеспечения права на недискриминацию этнических меньшинств и неграждан противоречит принципам Конвенции и не обеспечивает эффективной защиты для жертв дискриминации в трудовой сфере.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 26 — О НЕДОПУСТИМОСТИ СНОСА ЦЫГАНСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

Комитет рекомендовал Российской Федерации пересмотреть политику по сносу незаконно возведенных поселений рома, если соответствующие здания построены давно, легализовать по мере возможности существующие поселения и предоставлять адекватное альтернативное жилье во всех случаях, когда производятся принудительные выселения рома.

Рекомендации, касающиеся запрета на выселения цыган, не были выполнены. Как и в течение предыдущего отчетного периода, не были приняты законодательные меры по противодействию

выселениям. Более того, в 2012 году, после трех лет перерыва, власти на местах возобновили практику сносов домов в цыганских поселениях.

Так, в октябре 2012 года были снесены пять домов цыган в селе Топки (Кемеровская область, Сибирь). Снос был произведен на основании судебного решения, вынесенного по искам местной администрации в 2011 году. Дома были снесены в преддверии сибирской зимы, когда температура на улице опускается до -45 градусов по Цельсию. На улице оказались 35 человек, включая детей. Семьям, пострадавшим в результате сноса, не было предоставлено альтернативное жилье, а органы опеки и попечительства не заинтересовались судьбой детей, оказавшихся без крыши над головой. Местные цыгане сообщили АДЦ «Мемориал», что администрация поселка готовит новые судебные иски, чтобы добиться новых сносов, которые оставят 75% жителей поселения без крова.

При сносах незарегистрированных домов и выселении их жителей местные власти руководствуются принципом «формальной законности»: они обращаются в суды, чтобы подтвердить незаконность незарегистрированных построек, поэтому множество цыганских поселений находятся сейчас под угрозой сноса. Например, в городе Курган риск сноса возник после жалоб жителей поселка Затобольный, обращавшихся в администрацию с требованием принять меры против цыган, которые, очевидно, своими просьбами о легализации угрожали их интересам. Последовав совету правозащитников, администрация города Кургана во главе с С.В.Руденко создала специальную рабочую группу по легализации цыганских поселений. Однако на момент написания доклада угроза сноса все еще сохраняется.

В декабре 2012 — январе 2013 года Тульский областной суд вынес решение о сносе 46 цыганских домов в поселении Плеханово. Еще 78 жалоб находятся на рассмотрении в суде. Областная администрация обратилась в суд с просьбой вынести решение о сносе незаконных, но существующих уже несколько десятилетий домов. Согласно решению суда, жителям предписано снести свои дома до 1 мая 2013 года, иначе они будут снесены властями. Ни одна из семей, большинство из которых с маленькими детьми, не имеет альтернативного жилья. Областная администрация не предложила тульским цыганам никакой помощи в легализации домов. По словам местных жителей, многие высокопоставленные сотрудники администрации имеют антицыганские взгляды. Более того, жалобы в суд по поводу цыганских поселений были, по сути, инициированы местной администрацией.

В июне 2012 года цыгане из поселения в деревни Дягилево в Рязани обратились с жалобой на угрозы сноса домов, которые являются единственным жильем для семей с детьми. Представители администрации вручили жителям предписания с предложением убрать «временные сооружения», а в случае невыполнения грозили их «принудительно демонтировать». Юрист АДЦ «Мемориал» составил обращения в прокуратуру, в администрацию и к уполномоченному по правам человека Рязанской области. От АДЦ «Мемориал» также были направлены заявления с требованием не допустить нарушения прав жителей поселения. Из прокуратуры был получен ответ о проведении проверки соблюдения жилищных прав жителей Дягилево.

В цыганском поселении в Белгороде администрация также недавно начала активные действия против самовольных построек. Несмотря на то, что в поселении активно идет работа по оформлению земли в собственность и уже сданы документы на выкуп земельного участка, администрация направила в суд иски о сносе двух домов. Адвокат С. Малановский будет представлять в суде интересы ответчиков — жителей цыганского поселения.

Судьба цыганских поселений по-прежнему полностью зависит от местных властей. Осенью 2011 года власти Волгограда сдали землю, на которой находятся цыганские дома, в аренду частному предпринимателю. На этом участке жили 12 человек, из которых шестеро — дети и двое инвалидов³⁰. В документах на землю было указано, что на ней «нет зданий или конструкций», что было очевидной ложью. Таким образом, власти предпочли «не заметить» цыганские дома, находящиеся на сданной в аренду земле, и дать арендатору формальное право выселять цыган с помощью приставов.

³⁰ Об этой ситуации писали в СМИ: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/194753/> .

АДЦ «Мемориал» направлял письма в администрацию Волгограда, указывая на незаконность этих действий. Манипуляции с землей, предпринимаемые без учета интересов цыганских семей, нарушают международные стандарты (главным образом, право на достойное жилье, обеспечиваемое Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах), а также относящиеся к цыганам рекомендации международных органов. В международной практике право на достойное жилище подразумевает позитивные обязательства государства по принятию всех возможных мер для создания безопасных и достойных жилищных условий и недопустимость произвольных выселений, что многократно заявлялось Комитетом по социальным, экономическим и культурным правам³¹.

В Щекинском районе Тульской области местная администрация не только не помогла цыганам в легализации недвижимости, но и изменила собственное решение по выделению земельного участка для строительства жилых домов, как только выяснилось, что дома возводятся цыганами. Ситуация развивалась следующим образом: в июле 2012 года местная администрация заключила с жителями Щекинского района договор аренды участка земли, предназначенного для строительства. Далее земля была сдана в субаренду группе цыган, приехавших из Новгородской области. Разрешение на строительство было выдано в сентябре 2012 года, после чего цыгане построили там 9 домов. Как только власти узнали о том, что был построен «цыганский лагерь», они изменили собственное решение о возможности строительства и обратились в суд с иском о сносе уже построенных домов. Суд принял решение в пользу властей, и цыганские семьи, начавшие строить дома в полном соответствии с законом, вынуждены были уехать.

Местные власти часто используют возможность «по закону» снести неоформленные дома, если им нужен рычаг давления на цыганское поселение. Так, в Тамбовской области, в поселении Калинин, районная администрация угрожала снести дома в целях оказания давления на женщин, заявивших в суд о дискриминации цыганских детей в школе. Таким образом их вынудили отказаться от адвоката и заключить фиктивное «мировое соглашение». В результате цыганские дети до сих пор ходят в отдельную «цыганскую» школу.

В декабре 2011 года в поселении Пери в Ленинградской области угрозы сноса появились тоже в связи с сегрегацией цыганских детей в школе. После очередной попытки родителей заявить о своем недовольстве мгновенно распространились слухи о возможном сносе табора. Чтобы успокоить жителей, 23 декабря 2011 года была проведена встреча с главой администрации Арменом Ананяном, при участии представителей АДЦ «Мемориал» и самих цыган. Интересно, что на встрече, когда цыгане пожаловались на угрозы сноса, глава администрации заявил: «Без моей подписи никакого сноса не будет, а я хоть и мог бы такое начать, но не буду». Это яркая иллюстрация зависимости жителей цыганских поселений от того или иного руководителя местной администрации.

Легализация существующих поселений

В официальном докладе РФ (стр. 86, пункт 500) говорится: «Российская сторона исходит из того, что легализация домовладений является тем правовым механизмом, который исключает принудительное выселение цыган». АДЦ «Мемориал» как организация, специализирующаяся на помощи цыганам в России, в вопросах, связанных с легализацией недвижимости и земли, часто сталкивается с противодействием как региональных, так и местных властей. Более того, как демонстрирует предыдущая часть доклада, местные власти зачастую сами выступают инициаторами судебных процессов, в результате которых происходит снос домов.

Примеры выделения жилья нескольким цыганским семьям, приведенные в официальном докладе, относятся к цыганам, живущим в городах или относительно крупных городских поселениях, а не к тем, кто живет в компактных цыганских поселках. Таким образом, официальный доклад должным образом не освещает вопрос легализации недвижимости в цыганских поселениях, как он описан в рекомендациях Комитета.

³¹ Об этой ситуации писали в СМИ: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/194753/> .

Жители цыганских поселений постоянно сталкиваются с проблемами при легализации недвижимости и живут под постоянной угрозой сноса домов. Часто проведение длительной и дорогостоящей процедуры регистрации земельных участков и домов возможно только в случаях обращения жителей цыганских поселений за помощью к правозащитникам. Вероятно, существование незарегистрированных цыганских домов выгодно для местных властей: оно используется как инструмент давления на общину, поэтому власти не стремятся содействовать законному оформлению домов и участков. Незарегистрированный статус домов существенно упрощает, например, проведение обысков без ордеров, как это произошло в Брянске в марте 2012 года, или позволяет местной администрации выставлять на торги «пустые земельные участки», хотя известно, что на них давно стоят цыганские дома.

АДЦ «Мемориал» известны случаи, когда соседи цыган, живущих в незарегистрированных домах, «успешно сотрудничали» с местными властями, желая расширить свои земельные участки и избавиться от нежеланных соседей, выселив цыган. Более того, сами местные власти неоднократно использовали недовольство соседей цыганами как предлог для начала выселений и сносов.

Предоставление альтернативного жилья в случаях сноса

По наблюдениям АДЦ «Мемориал», ни в одном случае сноса цыганских домов или выселения цыган по другим причинам государство не предоставило альтернативного жилья (см. выше типичный пример сноса пяти домов в Кемеровской области).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 27 — СЕГРЕГАЦИЯ ДЕТЕЙ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ К ЭТНИЧЕСКИМ МЕНЬШИНСТВАМ, В ЧАСТНОСТИ ЦЫГАНСКИХ ДЕТЕЙ

Комитет рекомендовал Российской Федерации тщательно рассмотреть критерии, на основе которых дети направляются в специальные классы для отстающих, и принять эффективные меры для обеспечения того, чтобы относящиеся к этническим меньшинствам дети, включая рома, были в полной мере интегрированы в общую систему образования. Комитет также рекомендовал обеспечить, чтобы местные школьные власти принимали всех детей независимо от их этнического происхождения и наличия или отсутствия регистрации по месту проживания их родителей.

Сегрегация цыганских детей в школах остается острой проблемой. Эта практика включает помещение цыганских детей в так называемые «специальные школы», формирование «цыганских классов», а также отказ в зачислении в обычные школы. Мониторинг АДЦ «Мемориал» показал, что создание отдельных классов и даже школ для цыганских детей широко распространено по всей России и часто происходит с одобрения и при поддержке местных властей и школьных администраций. Чаще всего цыганские дети посещают школу, находящуюся неподалеку от цыганского поселения, где их изолируют от других учеников и иногда даже не допускают в коридоры и туалеты, предназначенные для общего пользования. Условия в «цыганских школах» часто гораздо хуже, чем в обычных³².

Сегрегация производится исключительно по признаку этнической принадлежности, и власти не принимают никаких мер по правильной интеграции цыганских детей в общеобразовательную систему.

Попытки защитить цыганских детей правовыми методами оказываются неэффективными, и защита их прав в судах зачастую практически невозможна. Примерами этому служат судебные процессы в Тульской и Тамбовской областях.

³² Дискриминация цыган в школах тщательно задокументирована в докладе 2009 года «Проблема дискриминации и несоблюдения прав цыганских детей в российских школах». Доклад можно скачать здесь: <http://adcmemorial.org/wp-content/uploads/Otchet-po-detyam-rus..pdf>

Недостаток равного и эффективного доступа цыган к системе правосудия очевиден в деле школы №66 в Туле, где цыганские дети сегрегированы в отдельные классы. Цыганские заявители оспаривали в российских судах нарушение права на недискриминацию, а также права детей на образование, уважение частной и семейной жизни. Тульский суд безосновательно отклонил несколько исков и принял к рассмотрению лишь один иск цыганских родителей, усыновивших русского ребенка.

В 2010 году суд в Тамбове принял к рассмотрению жалобы цыганских родителей на дискриминацию в отношении их детей и на нарушение их права на образование. Родители выступали на первом слушании по иску, но перед следующим заседанием суда местные власти угрожали им сносом незарегистрированных домов. В результате истцы подписали отказ от исковых требований. Таким образом, дело о праве цыганских детей на образование было прекращено из-за давления со стороны местных властей на их родителей.

Цыганские родители часто не понимают важности образования для детей, так как сами они малограмотны и не получают никакой государственной поддержки, а школьная администрация не только не защищает интересы детей, но и пользуется необразованностью родителей для узаконивания дискриминации.

Принятие эффективных мер по интеграции детей, принадлежащих к меньшинствам, включая цыганских детей, в общую систему образования

Хотя Российская Федерация признает, что совместное обучение — эффективный механизм интеграции цыганских детей в общую систему образования, никаких мер по реализации этого принципа не предпринимается. Сегрегация начинается на дошкольном этапе и продолжается на протяжении всего обучения вплоть до старших классов, до которых доходят лишь немногие цыгане.

В официальном отчете утверждается, что «практика помещения детей цыган в специальные классы существует в ряде субъектов Российской Федерации, в частности в Волгоградской области. Однако она не носит характер принудительной сегрегации. Эта практика основывается на низком уровне дошкольной подготовки некоторых детей цыган при поступлении в школу» (параграф 507). Вместо того чтобы решительно осудить существующую сегрегацию, российские власти пытаются ее оправдать, связывая с недостаточной дошкольной подготовкой цыганских детей, которая является результатом их уязвимого положения и плохих социально-экономических условий жизни.

Развитие этнокультурного компонента в образовании цыганских детей, упомянутое в официальном докладе в качестве достижения, — результат работы негосударственных и некоммерческих организаций. Например, АДЦ «Мемориал» публикует пробные пособия, предназначенные для двуязычных цыганских детей, без всякой поддержки государства. Азбука для цыганских детей, упомянутая в официальном докладе (параграф 510), была разработана и выпущена в рамках проекта АДЦ «Мемориал» в сотрудничестве со специалистами по межкультурной коммуникации РГПУ им. А.И. Герцена, без участия государственной системы образования.

Пример преподавания цыганской культуры и языка в общеобразовательной школе поселка Осельки Ленинградской области, также упомянутый в официальном докладе (параграф 509), не имеет отношения к реальности. В течение многих лет АДЦ «Мемориал» помогает цыганским детям, учащимся в этой школе, и сталкивается с противодействием со стороны школьной администрации в любых вопросах, связанных с принятием позитивных мер в отношении цыганских детей. Подготовка к школе и занятия с детьми после уроков проводятся сотрудниками и волонтерами АДЦ «Мемориал».

Несмотря на отдельные улучшения в некоторых регионах, в целом действия местных властей по обеспечению прав цыганских детей на образование нельзя признать удовлетворительными и достаточными. Отдельные меры по интеграции, если они и предпринимаются в отношении цыганских детей, оказываются неэффективными в связи с общими социально-экономическими условиями, в которых проживают цыганские общины, а также общей дискриминационной

системой отношений, складывающихся между цыганским населением и государственными органами, местным самоуправлением и администрациями школ. Местные и региональные органы власти, ответственные за организацию процесса обучения в субъектах РФ, часто не осознают свои обязательства, в том числе и необходимость позитивных мер, по отношению к наиболее уязвимым группам населения.

Нужно отметить, что у преподавателей и администраций школ, непосредственно работающих с цыганскими детьми, в большинстве случаев нет представления о недопустимости сегрегации и дискриминации по национальному признаку. Например, во время выступления на суде директор одной из школ, где обучаются цыгане, разделила детей на «наших» и «цыган», считая это нормальным. В одной из школ в Ленинградской области были проведены отдельные конкурсы «Супершкольница» для цыган и нецыган, а результаты этих конкурсов размещены на сайте.

В некоторых школах администрация принимает меры по включению цыганских детей в общий образовательный процесс, но улучшения пока носят фрагментарный характер и происходят, главным образом, благодаря вмешательству НПО и проявлению «доброй воли» властей. Примером может служить ситуация в поселке Нижние Вязовые (республика Татарстан). Местные цыгане обратились к правозащитникам, жалуясь на плохие результаты обучения (ученики 4 и 5 классов все еще испытывали трудности с чтением и арифметикой). Цыганские ученики из школы в поселке Нижние Вязовые подтвердили, что они учатся отдельно от других детей в «цыганском классе» и после нескольких лет обучения они даже не умеют читать. В августе 2009 года АДЦ «Мемориал» обратился к администрации Зеленодольского района с просьбой обратить особое внимание на реализацию права детей на образование и прекратить сегрегацию в школе поселка Нижние Вязовые. 4 сентября 2009 года школьная администрация устроила собрание цыганских родителей, где их убедили проголосовать за раздельное обучение. Поступая таким образом, администрация пыталась легитимизировать сегрегацию цыганских детей, не учитывая фундаментальной природы права детей на образование и обязанность властей и родителей дать детям среднее образование в соответствии с федеральными стандартами.

Руководство школы и администрация Зеленодольского района не принимали никаких эффективных мер до января 2010 года, поэтому АДЦ «Мемориал» обратился в районную прокуратуру с жалобой на нарушение прав и законных интересов детей. Прокурорская проверка подтвердила нарушения: дети все еще учились в отдельном маленьком классе, не получая должного образования и не имея возможности его продолжать. Учитывая важность проблемы и длящиеся нарушения прав детей, АДЦ «Мемориал» обратился со второй жалобой, требуя провести независимую экспертизу учебных результатов детей и принять специальные меры для обеспечения их прав. В ответ на вторую жалобу прокуратура уведомила АДЦ «Мемориал», что цыганские ученики будут обучаться вместе с другими детьми начиная с 2010/2011 учебного года. Ответ на запрос, посланный в школу, также содержал утверждение, что классы будут объединены. По последним сообщениям цыганских родителей, их дети действительно стали обучаться в обычных классах и посещать школу в обычном режиме, что значительно повысило уровень их знаний.

Похожая ситуация с сегрегацией цыганских детей сложилась и в деревне Айша, расположенной в том же районе. Улучшения появились лишь после многочисленных обращений АДЦ «Мемориал» в государственные органы, хотя обеспечение права всех детей на образование — прямая обязанность властей, которые не должны нуждаться в постоянных «напоминаниях» о недопустимости дискриминации.

Дискриминационные условия обучения цыганских детей, подробно задокументированные в докладе 2009 года, делают для цыган невозможным достижение уровня образования, отвечающего государственным стандартам. Это было проверено и подтверждено проведенным экспертами АДЦ «Мемориал» независимым исследованием уровня знаний цыганских школьников в разных регионах России: республике Татарстан, Тамбовской, Брянской и Ленинградской областях. Экспертиза показала, что их знания не отвечают уровню, установленному государственными образовательными стандартами и требованиями.

Например, в октябре 2010 года была проведена экспертиза уровня образования, получаемого цыганскими учениками в сегрегированных классах в деревне Верхние Осельки (эту школу посещают цыганские дети из поселения Пери). Экспертиза выявила недопустимо низкий уровень знаний и учебных навыков цыганских детей.

Экспертное мнение³³ может быть использовано для обращений в суды, в том числе — в ЕСПЧ, а также для отчета о ситуации с правом цыган на образование.

Обеспечение зачисления детей в школы независимо от их этнической принадлежности и наличия регистрации у родителей

Несмотря на общие законодательные гарантии, при приеме в школу дети мигрантов часто дискриминируются. В течение отчетного периода не было принято ни всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, ни каких бы то ни было мер по улучшению образования для групп, подвергающихся дискриминации. Новый закон «Об образовании»³⁴, представленный на общественное обсуждение, не предлагает никаких специальных запретов дискриминации. Замена термина «гражданин» на «обучающийся» (формально ликвидирующая требование предоставления документов о гражданстве при подаче заявления на прием в школу) почти наверняка не приведет к изменениям в принятой в школах практике. Представители школьной администрации продолжают требовать личные документы обоих родителей и ребенка, а также документы, подтверждающие постоянную или временную регистрацию, так как все еще не существует прямого запрета на отказ в приеме заявлений у родителей, не имеющих таких документов, а образовательные учреждения пользуются свободой требовать при приеме в школу дополнительные документы.

В параграфе 503 официального доклада говорится, что «прием детей в первый класс государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений всех видов запрещается осуществлять на конкурсной основе (п. 3 ст. 5 Закона Российской Федерации «Об образовании»). В соответствии с письмом Министерства образования Российской Федерации от 21.03.2003 г. № 03-51-57ин/13-03 «Рекомендации по организации приема в первый класс», все дети, достигшие школьного возраста, зачисляются в первый класс образовательного учреждения независимо от уровня их подготовки». Далее в параграфе 505 говорится, что «для зачисления ребенка в первый класс родители (законные представители) представляют в общеобразовательное учреждение заявление о приеме, медицинскую карту ребенка, справку о месте проживания ребенка».

Список документов, необходимых для поступления в школу, устанавливается соответствующими положениями ФЗ «Об образовании» и уставом школы. Список документов, необходимых для поступления в муниципальные образовательные учреждения, устанавливается местными органами самоуправления. Поэтому существующее законодательство практически децентрализует принятие решений о приеме в школу, что, среди прочего, означает установление исчерпывающего перечня необходимых документов.

Приказ №1674 Комитета по образованию Санкт-Петербурга от 7 июля 2012 года обязывает родителей (законных представителей) ребенка, не являющихся гражданами Российской Федерации, предоставить следующие документы при подаче заявления на прием в школу: 1. удостоверение личности ребенка – иностранного гражданина или удостоверение личности ребенка – лица без гражданства, находящегося на территории РФ; 2. документа, подтверждающего законность пребывания на территории РФ ребенка – иностранного гражданина или ребенка – лица без гражданства — визы или миграционной карты.

Родители (законные представители) ребенка, не являющиеся гражданами РФ, должны дополнительно предоставить официально заверенные копии документов, подтверждающих родство с учеником или право на законное представительство его интересов, а также подтверждение законности пребывания в РФ.

³³ Документ доступен в архиве АДЦ «Мемориал».

³⁴ <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140174>

Приказ №1674 практически создает условия, при которых доступ к образованию связан с миграционным статусом ребенка, а также с миграционным статусом его родителей. Такие требования находятся в противоречии с рекомендацией 27 Комитета.

Параграф 504 официального доклада гласит, что «иностранцы пользуются в Российской Федерации правом на получение образования наравне с гражданами Российской Федерации на основании Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»». Согласно наблюдениям АДЦ «Мемориал», этому заявлению противоречат как законы, так и правоприменительная практика соответствующих органов власти.

АДЦ «Мемориал» известны случаи, когда детям было отказано в приеме в школу, потому что их родители были трудовыми мигрантами.

27 ноября 2012 года в АДЦ «Мемориал» обратились граждане Узбекистана супруги Даврон Т. и Юлдузхон А., 1974 и 1977 годов рождения. Они законно находятся в Санкт-Петербурге на основании разрешений на работу, с 14 сентября 2012 года вместе с ними проживают и их несовершеннолетние дети — Марджона Даврон кызы, Улугбек Даврон угли и Ситора Даврон кызы (1998, 2002 и 2000 годов рождения).

С сентября 2012 года супруги начали пытаться устроить детей в школы №3 и №73 Петроградского района Санкт-Петербурга и столкнулись с противодействием школьной администрации. Отдел образования Петроградского района на обращения иностранных граждан также отвечал отказами. Тем не менее, 18 октября 2012 года после множества усилий детей приняли в среднюю школу №3. Вскоре возникла еще одна проблема: хотя родители имеют право находиться в Санкт-Петербурге в течение 1 года на основании временной регистрации и разрешений на работу, их дети не имеют права находиться в РФ вместе со своими родителями более чем 90 дней и вынуждены выезжать из Российской Федерации раз в 3 месяца только для того, чтобы, вернувшись обратно, получить новую миграционную карту.

Гражданка Узбекистана Фариди З., 1974 года рождения, мать Шакарой А., 2003 года рождения обратилась в АДЦ «Мемориал» после двух лет безуспешных попыток устроить ребенка в школу. Комитет образования Петроградского района Санкт-Петербурга требовал предоставлять трехмесячную регистрацию и миграционную карту ребенка, которая без пересечения границы РФ истекает каждые три месяца. В результате, несмотря на то, что родители девочки находились в Петербурге на законных основаниях, она не могла посещать школу, так как выезжать с ребенком за границу каждые три месяца у родителей возможности не было.

АДЦ «Мемориал» стало известно из письма, полученного от С.Ю. Агапитовой, Уполномоченной по правам ребенка в Санкт-Петербурге, что с 6 декабря 2012 года районные отделения миграционной службы требуют, чтобы школы предоставляли информацию о детях, «незаконно пребывающих в РФ». Сотрудников школ обязывают посещать детей иностранных граждан дома с целью проверки мест их проживания. Невыполнение этого распоряжения может повлечь за собой привлечение сотрудников школ к административной ответственности. С помощью этого механизма школы вовлекаются в систему миграционного контроля, и в результате школьная администрация неохотно принимает детей, чьи документы о пребывании в России не вполне соответствуют требованиям законодательства.

В том же письме С.Ю. Агапитова объясняет, что такая практика не нарушает прав детей, так как «в первую очередь, дети мигрантов должны соблюдать миграционное законодательство», а решение о принятии в школу «нелегального ребенка» может быть принято лишь в исключительных обстоятельствах.

Срок пребывания членов семьи иностранного гражданина, согласно 115-ФЗ, никак не зависит от срока пребывания в РФ самого иностранного гражданина. Вместе с тем, в ст.5 115-ФЗ предусмотрена возможность продления срока временного пребывания членов семьи высококвалифицированного специалиста на срок действия его разрешения на работу. Таким образом, в настоящее время только дети высококвалифицированных специалистов имеют возможность оставаться вместе со своими родителями в течение всего срока действия их разрешения на рабо-

ту, в то время как дети прочих иностранных граждан, находящихся в РФ на законном основании, такой возможности не имеют.

Очевидно, что различие прав ребенка в зависимости от социального положения и национальной принадлежности родителей недопустимо, право пребывания совместно с родителями должно быть предоставлено всем детям без исключения. Это соответствует и стандартам Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в части права на неприкосновенность семейной жизни, в практике ЕСПЧ включающего запрет на создание таких условий, при которых дети и родители были бы разлучены против их воли. В случае с иностранными гражданами такими условиями становится различный срок пребывания на территории РФ для работающих родителей и их несовершеннолетних детей.

Таким образом, и 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ», и практика приема детей трудовых мигрантов в школы нарушают базовые стандарты по правам детей. Согласно ст. 28 Конвенции о правах ребенка ООН, «Государства-участники признают право ребенка на образование, и с целью постепенного достижения осуществления этого права на основе равных возможностей они, в частности, принимают меры по содействию регулярному посещению школ и снижению числа учащихся, покинувших школу». Кроме того, согласно ст.2 Конвенции, «Государства-участники принимают все необходимые меры для обеспечения защиты ребенка от всех форм дискриминации или наказания на основе статуса, деятельности, выражаемых взглядов или убеждений ребенка, родителей ребенка, законных опекунов или иных членов семьи».

Той же линии придерживается и Конвенция ООН о борьбе с дискриминацией в области образования, ст.3 которой говорит следующее: «В целях ликвидации или предупреждения дискриминации, подпадающей под определение, данное в настоящей Конвенции, государства, являющиеся сторонами этой последней, обязуются: отменить все законодательные постановления и административные распоряжения и прекратить административную практику дискриминационного характера в области образования; принять, если нужно, в законодательном порядке меры, необходимые для того, чтобы устранить всякую дискриминацию при приеме учащихся в учебные заведения; не допускать в том, что касается платы за обучение, предоставления стипендий и любой другой помощи учащимся, а также разрешений и льгот, которые могут быть необходимы для продолжения образования за границей, никаких различий в отношении к учащимся - гражданам данной страны со стороны государственных органов, кроме различий, основанных на их успехах или потребностях; не допускать — в случаях, когда государственные органы представляют учебным заведениям те или иные виды помощи — никаких предпочтений или ограничений, основанных исключительно на принадлежности учащихся к какой-либо определенной группе; предоставлять иностранным гражданам, проживающим на их территории, такой же доступ к образованию, что и своим гражданам.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 28 — ОБ ОТСУТСТВИИ ИНФОРМАЦИИ О ЖАЛОБАХ ИЛИ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЯХ В РАМКАХ ГРАЖДАНСКОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА ПО СЛУЧАЯМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

Комитет просил Российскую Федерацию включить в свой следующий периодический доклад обновленную информацию о количестве жалоб на акты расовой дискриминации и о решениях, принятых в рамках гражданского и административного судопроизводства, а также обеспечить, чтобы жертвы расовой дискриминации имели доступ к эффективным средствам правовой защиты, позволяющим им отстаивать свои права, и информировать население о таких средствах.

Как подтвердила в своем докладе Российская Федерация, статистики по числу гражданских и административных судебных процессов по жалобам, связанным с дискриминацией, не суще-

ствуется. Причина состоит не только в несовершенстве национальной системы правосудия, но и в отсутствии судебной практики защиты жертв дискриминации. Отсутствие такой практики не означает, что в разных сферах общественной жизни нет нарушений, а связано, скорее, с трудностями, которые испытывают российские суды при применении термина «дискриминация». Это было подтверждено и Европейским судом по правам человека в решении по делу «Киютин против России» (жалоба № 2700/10).

В отношении Рекомендации 28 Российская Федерация привела пример экспериментального проекта по оказанию малоимущим гражданам бесплатной юридической помощи государственными юридическими консультациями (проект проводится в Карелии, Чечне, а также в Волгоградской, Иркутской, Магаданской, Московской, Самарской, Свердловской, Томской и Ульяновской областях). Такая инициатива важна для обеспечения равного доступа к правосудию, однако по 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» наиболее уязвимые группы (иностранцы граждане, лица без гражданства и даже лица без документов и справки о доходах) не могут воспользоваться этой помощью, хотя очевидно, что представители этих групп — самые частые жертвы разных видов дискриминации. В результате бесплатная юридическая помощь представителям упомянутых выше групп оказывается по большей части неправительственными организациями.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 29 — РОСТ РАСИСТСКИХ И КСЕНОФОБНЫХ НАСТРОЕНИЙ СРЕДИ РУССКОЙ МОЛОДЕЖИ

Комитет рекомендовал Российской Федерации еще более активизировать информационно-просветительские кампании для борьбы с предрассудками в отношении этнических меньшинств и поощрять межэтнический диалог и терпимость внутри общества, особенно среди русской молодежи.

События последних лет показали актуальность отмеченной Комитетом проблемы. В 2010 — 2011 годах в СМИ освещалось множество так называемых «межэтнических конфликтов», в которых принимали участие представители этнических меньшинств и ксенофобски настроенная русская молодежь. Так, летом 2010 года массовая драка между выходцами из Чеченской республики и группой местных жителей произошла в детском лагере «Дон» в Туапсинском районе Краснодарского края; летом 2011 года массовые столкновения между вооруженными группами местных жителей и представителей национальных меньшинств, в том числе кавказского происхождения, произошли в пос. Кобралово Ленинградской области и пос. Сагра Свердловской области; летом 2012 года похожее столкновение между местными жителями и выходцами из северокавказских республик РФ произошло в пос. Демьяново Кировской области.

Помимо участвовавших локальных конфликтов, чаще всего происходящих на бытовой почве, огромное количество уличных драк с представителями этнических меньшинств, чаще всего кавказского происхождения, инспирируется националистическими молодежными группировками футбольных фанатов. В случаях, когда подобные драки заканчиваются гибелью или увечьями представителей этнического большинства, они используются фанатскими группировками как повод для мобилизации своих сторонников под антикавказскими расистскими лозунгами. Так, гибель в уличной стычке участника фанатской группировки болельщиков московского «Спартака» Егора Свиридова была использована националистами для мобилизации расистски и антикавказски настроенной русской молодежи: 11 декабря 2010 года на Манежной площади Москвы произошли массовые беспорядки с участием футбольных фанатов и молодых националистов, выкрикивавших антикавказские и антимигрантские расистские лозунги. Волнения националистически настроенной молодежи, сопровождавшиеся избиениями представителей этнических меньшинств, захлестнули в период с 7 по 20 декабря 2010 года 12 городов России. За организацию националистических беспорядков, в которых приняли участие более 10 тыс. человек, были осуждены 9 молодых людей, отнюдь не принадлежащих к лидерам националистических организаций.

Согласно социологическим опросам и материалам информационно-аналитических агентств, более 76% молодых людей в Москве выразили поддержку участникам беспорядков, выступавшим «против этнической преступности». Таким образом, социологические опросы фиксируют рост межэтнической нетерпимости и ксенофобских, прежде всего антикавказских и антимигрантских, настроений среди местной русской молодежи. К сожалению, бурный рост ксенофобии не был в достаточной мере осужден российскими властями — уже 21 декабря 2010 года премьер-министр РФ Владимир Путин на встрече с представителями группировок футбольных фанатов и объединениями северокавказской молодежи высказал мнение о необходимости ужесточения правил регистрации «приезжих» из других регионов России в крупных городах, Москве и Санкт-Петербурге, а при ГУВД г. Москвы было создано подразделение по борьбе с «этнической преступностью».

В дальнейшем в среде футбольных фанатов участились расистские и ксенофобские акции против представителей этнических и расовых меньшинств. Так, летом — осенью 2011 года произошел ряд нападений ультраправых фанатов футбольных клубов «Спартак» (Москва) и «Зенит» (Санкт-Петербург) на болельщиков северокавказского клуба из Дагестана «Анжи». 12 августа 2011 года один из игроков ФК «Анжи» Буссуфа был облит мочой на матче «Анжи» с ЦСКА. Действия ультраправых фанатов не вызвали решительной реакции властей, никак не ответивших на расистские провокации.

Пропаганда принципов толерантности и межэтнического диалога остается прерогативой региональных властей. Однако региональные инициативы пока недостаточно успешны. Так, в Санкт-Петербурге с 2006 года действует правительственная программа «Толерантность», целью которой является «формирование этнокультурного взаимоуважения на основе ценностей многонационального российского общества, общероссийской гражданской идентичности и петербургского культурного самосознания». Программа предполагает проведение масштабных культурно-массовых мероприятий, осуществление образовательных и воспитательных программ для городских учащихся, разработку программ интеграции этнических меньшинств и мигрантов, поддержку инициатив гражданского общества и волонтеров. Несмотря на международное признание, деятельность, осуществляемая в рамках программы «Толерантность», вызывает множество вопросов и нареканий. Качество предлагаемых образовательных программ оставляет желать лучшего, а в отдельных случаях прямо дискредитирует принципы толерантности из-за невежества и бюрократической халатности. Так, печальную известность получил городской «конкурс толерантности» среди школьников старших классов, прошедший в конце 2010 года, в котором победу одержала команда под названием «14/88» (завуалированная анаграмма нацистских принципов и лозунга «Хайль Гитлер!»).

Пропагандируемые принципы «петербургского культурного самосознания» фактически совпадают с соображениями националистов, заявляющих о поддержке региональной идентичности в противовес инокультурному и непостоянному населению города, и иногда носят характер расистских провокаций.

Широкий общественный резонанс вызвала поддержка в рамках программы «Толерантность» издания осенью 2012 года «Справочника трудового мигранта» — в этой брошюре мигранты были изображены в виде строительных и уборочных инструментов (шпателя, швабры, малярной кисти), в то время как взаимодействующие с ними «петербуржцы» изображены в виде человеческих фигур. Отдельный раздел справочника посвящен «кодексу поведения трудового мигранта», где приезжим разъясняется, что в Петербурге следует носить «европейскую» одежду и разговаривать на русском языке. Подобные пособия — «кодексы поведения приезжих», предназначенные для мигрантов и выходцев из других регионов и строго регламентирующие нормы поведения в крупных городах, — широко анонсируются в различных регионах РФ как средства профилактики «неуважительного поведения приезжих, провоцирующего межэтнические конфликты». Примечательно, что к созданию таких «кодексов» привлекаются представители националистических экстремистских объединений — так, Дмитрий Демушкин, лидер запрещенного «Славянского союза» (аббревиатура СС) и «этнополитического объединения «Русские»» был приглашен к сотрудничеству правительством Чеченской республики для создания «кодекса поведения чеченца».

Подобные инициативы, одобряемые властью, дискредитируют принципы толерантности, легитимизируют заведомо дискриминационное отношение «местного населения» к особенно уязвимым группам (мигрантам, кавказцам) и поощряют шовинизм и ксенофобию, превращая профилактику межэтнической напряженности в пропаганду в российском обществе этнорегиональной иерархии «культурных местных» и «диких приезжих».

Очевидно, что принятие культурно-образовательных программ не может содействовать действительному воспитанию толерантности в условиях отсутствия жесткой антирасистской и антидискриминационной позиции и политики властей. Несмотря на действие программы «Толерантность», в Санкт-Петербурге подвергаются преследованиям гражданские инициативы антифашистской молодежи — пикеты и шествия памяти убитых нацистами активистов и общественных деятелей. Скандальную известность получил также закон Санкт-Петербурга «о запрете пропаганды гомосексуализма», приравнивающий нетрадиционную сексуальную ориентацию к педофилии. Таким образом, в своей политике городские власти отнюдь не следуют пропагандируемым ими принципам толерантности и антирасизма.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

ПОСЛЕДСТВИЯ ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ГРУЗИЕЙ В АВГУСТЕ 2008 ГОДА

После продолжительного периода постоянно усугубляющейся напряженности, провокаций и стычек между югоосетинской и грузинской сторонами в августе 2008 года разразился полномасштабный вооруженный конфликт, получивший статус международного из-за вмешательства Российской Федерации.

По разным подсчетам, от 160 до 190 тысяч людей были вынуждены покинуть свои дома, были убиты сотни гражданских лиц, тысячи домов были разрушены, в том числе несколько десятков грузинских деревень, и более 20 тысяч этнических грузин до сих пор остаются постоянно перемещенными лицами.³⁵

По утверждению Хьюман Райтс Вотч, после отхода 10 августа грузинских войск из Южной Осетии югоосетинские силы на протяжении нескольких недель преднамеренно и систематически разрушали те грузинские села, которые до конфликта находились под административным управлением Тбилиси. Отступление сопровождалось многочисленными грабежами, избиениями, запугиванием и задержаниями жителей, несколько человек были убиты из-за их этнической принадлежности и предполагаемых политических взглядов. Все это явно делалось с целью заставить оставшихся жителей уехать и исключить возможность возвращения кого-либо в будущем. На основании этой информации Хьюман Райтс Вотч пришла к выводу, что югоосетинские силы пытались осуществить в таких селах этнические чистки³⁶. Кроме того, Хьюман Райтс Вотч сообщает, что «Россия в целом не выполнила в Грузии своих обязанностей в качестве оккупирующей державы по обеспечению, насколько возможно, общественного порядка и безопасности на контролируемых территориях, позволив вместо этого югоосетинским силам, включая ополченцев, в массовом порядке совершать грабежи и поджоги грузинских домов, убивая, избивая, насилуя и терроризируя жителей»³⁷.

По этому же поводу Amnesty International пишет: «Оккупировав эти территории, российские вооруженные силы не обеспечили соблюдение и защиту прав проживающего там грузинского населения. Российские вооруженные силы не выполнили обязательств по поддержанию правопорядка и предотвращению мародерства со стороны отрядов югоосетинских ополченцев на подконтрольных территориях. Россия должна взять на себя ответственность за нарушения прав человека, совершенные в этих обстоятельствах»³⁸.

Ситуация с вооруженным конфликтом августа 2008 года была поставлена в повестку дня трех международных судов: Международного Суда ООН (МС), Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) и Международного уголовного суда (МУС).

12 августа 2008 года власти Грузии обратились с заявлением в Международный суд ООН в отношении действий Российской Федерации «на территории Грузии и вокруг нее», требуя привлечь Россию к ответственности за нарушение Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (а именно ст. 22 Конвенции).

Российская сторона заявила, что это дело не подпадает под юрисдикцию МС, так как не соблюдены процедуры 22 статьи Конвенции. По мнению российской стороны, Грузия перед обращением в МС должна была поднять этот вопрос перед Комитетом ООН по ликвидации

³⁵ Internal Displacement in Europe, the Caucasus and Central Asia, Международный центр мониторинга перемещений, 2011.

³⁶ См. доклад Хьюман Райтс Вотч: «На войне как на войне? Нарушения гуманитарного права и жертвы среди гражданского населения в связи с конфликтом вокруг Южной Осетии», 2009 г.

³⁷ Там же.

³⁸ Мирные жители на линии огня: грузино-осетинский конфликт, Amnesty International, 2008.

расовой дискриминации и начать переговоры по этому вопросу с Москвой. МС поддержал этот аргумент и постановил, что раз Грузия не предпринимала попыток вести с Россией переговоры по темам, имеющим отношение к Конвенции, и не использовала других способов разрешения споров, содержащихся в ст. 22 до обращения в МС, то слушания по делу «Грузия против России» не будут рассматриваться по существу³⁹.

В межгосударственной жалобе в ЕСПЧ власти Грузии заявили, что Россия несет ответственность за последствия конфликта и отсутствие расследования, что является нарушением ст.ст. 2, 3, 5, 8 и 13 Европейской Конвенции, а также ст.ст. 1 и 2 Протокола №1 и ст. 2 Протокола №4.

Российская сторона отвергла обвинения и ответила, что российские вооруженные силы действовали в интересах защиты гражданского населения Южной Осетии. Она также выступила с рядом предварительных возражений: предполагаемые нарушения не охватывались юрисдикцией Российской Федерации для целей статьи 1 Конвенции; жалоба была несовместима *ratione materiae* с положениями Конвенции, поскольку касалась международного вооруженного конфликта, к которому уместнее применять нормы международного гуманитарного права; рассмотрению жалобы Европейским Судом препятствовал тот факт, что государство-истец уже подало аналогичную жалобу в МС; внутренние средства правовой защиты, доступные в России, не были исчерпаны, и в отношении определенных жалоб не было соблюдено требование шестимесячного срока.

Европейский Суд большинством голосов отклонил возражение государства-ответчика о предположительно аналогичной жалобе, поданной в МС, отметив, что этот суд в решении от 1 апреля 2011 года пришел к выводу об отсутствии у него юрисдикции для рассмотрения данной жалобы, и что в любом случае конвенционное правило, исключающее рассмотрение Европейским Судом жалоб, уже поданных в иные международные органы, применяется только к индивидуальным, но не межгосударственным жалобам⁴⁰.

Канцелярия прокурора МУС признала, что МУС обладает юрисдикцией для рассмотрения преступлений, совершенных в течение августовского конфликта. В настоящее время Канцелярия Прокурора «ждет разъяснения, были ли прекращены соответствующие национальные расследования и должна ли быть предоставлена Канцелярии какая бы то ни было дополнительная информация, а также может ли недостаток кооперации, рассматриваемый и российскими, и грузинскими властями как препятствие, быть преодолен с помощью расширения взаимной правовой поддержки между государствами»⁴¹.

В Заключительных замечаниях Комитета ООН по правам человека говорится следующее: «Несмотря на заявления государства-участника о том, что на территории Южной Осетии российскими военнослужащими не совершалось каких-либо преступлений против мирного населения и что государство-участник не несет ответственности за возможные преступления, совершенные вооруженными формированиями (пункт 266), Комитет по-прежнему обеспокоен заявлениями о широкомасштабных неизбирательных злоупотреблениях и убийствах российскими войсками гражданских лиц в Южной Осетии в ходе военных операций в августе 2008 года. Комитет напоминает, что территория Южной Осетии находилась под фактическим контролем государства-участника, осуществлявшего организованную военную операцию, которое в связи с этим несет ответственность за действия вооруженных формирований. Комитет с беспокойством отмечает, что российские власти до сих пор не провели никакой независимой и исчерпывающей оценки серьезных нарушений прав человека, совершенных в Южной Осетии российскими военнослужащими и членами вооруженных групп, и что жертвы не получили никакого возмещения ущерба». В этой связи Комитет рекомендовал Российской Федерации «провести всестороннее и независимое расследование по всем заявлениям о

³⁹ Исполнение Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Грузия против России), Решение от 1 апреля 2011 г.

⁴⁰ Более детальную информацию см. здесь: <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc>.

⁴¹ Канцелярия Прокурора Международного уголовного суда, Report on Preliminary Examination Activities, 2012 г.

причастности российских военнослужащих и членов других вооруженных групп, находящихся под их контролем, к нарушениям прав человека в Южной Осетии. Государству-участнику следует обеспечить, чтобы жертвам серьезных нарушений прав человека и норм международного гуманитарного права было предоставлено эффективное средство правовой защиты, включая право на компенсацию и возмещение ущерба»⁴².

Норвежский Хельсинский комитет (НХК), который также пристально следил за развитием расследования как в России, так и в Грузии, недавно сообщил, что через четыре года после конфликта ни один человек ни в России, ни в Грузии не был осужден за преступления, совершенные в связи с конфликтом августа 2008 года⁴³. Отсутствие расследования серьезных нарушений прав человека еще больше сгущает атмосферу безнаказанности, царящую в кавказском регионе, и создает благоприятную среду для повторения таких нарушений в будущем. Подобное отношение противоречит духу Конвенции и делает Россию нарушителем ст. 5 п.п. «а» и «б» Конвенции.

ПРЕВРАТНО ПОНИМАЕМАЯ ПОЗИТИВНАЯ ДИСКРИМИНАЦИЯ — КАЗАЧЬИ ПАТРУЛИ

Современные казаки — это потомки (реальные или мнимые) своеобразного военно-крестьянского населения Российской империи, жившего по большей части на Северном Кавказе, а также на Урале и в Сибири. После Гражданской войны, установления советской власти и репрессий казаки потеряли свой статус и растворились в остальном крестьянстве. В постсоветский период предпринимались попытки воссоздать казачество как привилегированную массовую организацию, весьма спорно используемую в качестве дополнения к полиции.

В настоящее время в России существует несколько зарегистрированных казачьих организаций. Они имеют жесткую структуру, сходную со структурой правоохранительных органов. Отчасти из-за этой внутренней иерархии их наделяют административными полномочиями и используют для поддержания общественного порядка. Например, на Кубани члены казачьих обществ подотчетны атаману, который, в свою очередь, подчиняется начальнику УВД, таким образом, казаки входят в единую иерархическую систему госаппарата.

Почти обязательным, хоть нигде и не установленным официально, критерием приема в казачье общество является славянская внешность и следование православию. Получается, что лица неславянской внешности или же неправославные не могут стать членами общества.

В течение отчетного периода были зафиксированы несколько случаев применения казаками насилия в отношении религиозных или этнических меньшинств. Активное формирование регулярных казачьих патрулей началось в различных регионах РФ в 2012 году. Они совместно с сотрудниками полиции на «договорных условиях» осуществляют деятельность по охране правопорядка. Среди функций, которые исполняют казачьи патрули, есть, например, охрана общественного порядка, важных социальных объектов, государственных и муниципальных земель.

15 сентября 2012 года казачий патруль в Сочи не позволил представителям общины кришнаитов провести религиозное мероприятие «Харинама». Около пляжа «Маяк» дорогу процессии кришнаитов перегородили казаки, среди которых были начальник ОВД Центрального района Сочи Геннадий Толокнов и мэр Сочи Анатолий Пахомов. Представителя общины Константин Склярова почти час продержали в автозаке.

15 мая 2012 года в Краснодаре около двадцати мужчин в казачьей форме перекрыли вход в выставочный центр, чтобы сорвать открытие выставки галериста Марата Гельмана «ICONS». Они скандировали «Гельман, вон с Кубани!» и держали плакат с надписью «Руки прочь от Православной церкви!».

⁴² Параграф 13, ССР/С/РУС/СО/6, 24 ноября 2009 г.

⁴³ Waiting for Russian Justice – The Ineffective Investigation of Crimes Committed During the August 2008 Armed Conflict Between Russia and Georgia, Norwegian Helsinki Committee, 2012.

20 сентября 2012 года в Москве десять казаков перекрыли вход в выставочный зал Центра современного искусства «Винзавод», чтобы сорвать открытие выставки «Духовная брань» художницы Евгении Мальцевой. Православных казаков рассердили «иконы», выставленные Мальцевой. Протестанты устроили драку, в которой пострадал журналист «Франц пресс».

В Санкт-Петербурге 21 октября 2012 года группа казаков сорвала спектакль по «Лолите» Набокова в Музее современного искусства «Эрарта». Казаки посчитали моноспектакль «пропагандой педофилии и греха», оскорблением, нанесенным «всем приличным людям».

2 августа 2012 года губернатор Краснодарского края Александр Ткачев объявил о создании для защиты закона и порядка в регионе «казачьей полиции», действующей совместно с обычной полицией. Ткачев подчеркнул, что одной из главных целей казачьих отрядов будет установление контроля над миграционными процессами в регионе («выдавливание мигрантов»). Местные СМИ сообщили, что месячная зарплата казачьих «правоохранителей» в Краснодарском крае составляет 26 тысяч рублей. Ткачев объяснил, что необходимость в казачьей полиции возникла в связи с наплывом представителей кавказских республик и с тем, что казаки по закону не относятся к полиции, а потому могут действовать «решительнее». Учитывая откровенно ксенофобный характер казачьих организаций, такие заявления возбуждают этническую ненависть и потенциально опасны.

Это лишь несколько примеров связей властных структур с казачьими организациями. «Сотрудничество» властей с казаками, чувствующими поддержку государства, часто приводит к нарушениям прав меньшинств. Для того чтобы избежать в будущем превышения полномочий, зачастую выходящих за рамки закон а, российские власти должны пересмотреть политику по отношению к казачьим организациям и лишить казаков их привилегированного статуса.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ ПО ДВАДЦАТОМУ–ДВАДЦАТЬ ВТОРОМУ ПЕРИОДИЧЕСКИМ ДОКЛАДАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ НА ЕГО ВОСЕМЬДЕСЯТ ВТОРОЙ СЕССИИ (11 ФЕВРАЛЯ – 1 МАРТА 2013 ГОДА)

1. Комитет рассмотрел двадцатый–двадцать второй периодические доклады Российской Федерации (CERD/C/RUS/20-22), представленные в одном документе, на своих 2211-м и 2212-м заседаниях (CERD/C/SR.2211 и 2212), состоявшихся 14 и 15 февраля 2013 года. На своих 2227-м и 2228-м заседаниях, состоявшихся 26 и 27 февраля 2013 года, Комитет принял нижеследующие заключительные замечания.

A. ВВЕДЕНИЕ

2. Комитет приветствует своевременное представление объединенных двадцатого–двадцать второго периодических докладов в соответствии с руководящими принципами подготовки докладов. Комитет с удовлетворением отмечает также включение раздела о мерах, принятых для выполнения каждого из предыдущих заключительных замечаний Комитета.

3. Комитет далее приветствует открытый диалог, состоявшийся с делегацией высокого уровня государства-участника, представление информации в соответствии с процедурой принятия последующих мер Комитета (CERD/C/ RUS/CO/19/Add.1), а также дополнительную информацию, представленную делегацией в устной форме, несмотря на целый ряд вопросов и проблем, поднятых Комитетом.

B. ПОЗИТИВНЫЕ АСПЕКТЫ

4. Комитет отмечает усилия, предпринятые государством-участником с момента рассмотрения его последнего доклада в августе 2008 года для укрепления его правовой базы в целях повышения эффективности защиты прав человека и выполнения положений Конвенции. К ним относятся:

а) принятие 12 ноября 2012 года Федерального закона № 182-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон 2002 года «О гражданстве Российской Федерации», который направлен на упрощение процедуры получения гражданства для некоторых категорий лиц, таких как бывшие советские граждане;

б) вступление в силу 1 марта 2012 года Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции» в рамках предпринимаемых усилий по реформированию системы правоохранительных органов, в котором, в частности, указано, что полиция «защищает права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения» (статья 7).

5. Комитет приветствует также ратификацию за отчетный период нижеследующих международных и региональных договоров или присоединение к этим договорам. К ним относятся:

а) Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах (сентябрь 2008 года);

б) Европейская социальная хартия (октябрь 2009 года);

с) Протокол № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека) (февраль 2010 года);

д) Гагская Конвенция о юрисдикции, применимом праве, признании и приведении в исполнение решений и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мер по защите детей (август 2012 года);

е) Конвенция о правах инвалидов (сентябрь 2012 года).

6. Комитет отмечает также другие инициативы, предпринятые государством-участником для поощрения прав человека и реализации прав, предусмотренных в Конвенции. К ним относятся:

а) учреждение в 2011 году Межведомственной рабочей группы по вопросам международных отношений, возглавляемой заместителем Председателя правительства и состоящей из представителей 15 федеральных государственных органов, Совета Федерации и Государственной Думы;

б) предоставление финансовых средств Секции по борьбе с дискриминацией Управления Верховного комиссара по правам человека и в поддержку работы Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

С. ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ, И РЕКОМЕНДАЦИИ

Отсутствие всеобъемлющего законодательства по вопросам расовой дискриминации

7. Отмечая, что статья 19 Конституции предусматривает, что государство гарантирует права и свободы человека независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, Комитет вновь выражает ранее уже высказывавшуюся обеспокоенность в связи с тем, что государство-участник все еще не приняло всеобъемлющее антидискриминационное законодательство, содержащее четкое определение расовой дискриминации (CERD/C/RUS/CO/19, пункты 9 и 11). Кроме того, отмечая наличие гарантий равенства в ряде федеральных и региональных законодательных актов, Комитет, тем не менее, выражает обеспокоенность по поводу того, что эти законы охватывают лишь ограниченные сферы жизни и могут применяться только к гражданам (статьи 1, 2 и 6).

Комитет подтверждает свою предыдущую рекомендацию (CERD/C/RUS/CO/19, пункты 9 и 11) о том, что государству-участнику следует принять всеобъемлющее антидискриминационное законодательство, содержащее четкое определение прямых и косвенных проявлений расовой дискриминации и охватывающее все сферы права и общественной жизни в соответствии с пунктом 1 статьи 1 Конвенции.

Деагрегированные данные

8. Комитет с сожалением отмечает отсутствие в периодическом докладе государства-участника деагрегированных данных об осуществлении этническими меньшинствами и негражданами прав, защищаемых Конвенцией, несмотря на прямую просьбу, выраженную в его предыдущих заключительных замечаниях (CERD/C/RUS/CO/19, пункт 10) (статьи 1 и 5).

Комитет повторяет свою предыдущую рекомендацию (CERD/C/RUS/CO/19, пункт 10) создать механизм для систематического сбора данных на основе принципа самоидентификации для оценки социально-экономического положения различных этнических групп в государстве-участнике, в том числе в таких областях, как образование, занятость и жилье. Такой механизм крайне необходим для разработки и осуществления специальных мер по устранению любого неравенства в вопросах реализации прав, а также для оценки эффективности различных принимаемых государством-участником мер по борьбе с дискриминацией, как это отмечено в пересмотренных руководящих принципах подготовки докладов (CERD/C/2007/1, пункт 11). Комитет рекомендует также представить эти данные в разбивке по полу, поскольку гендерные вопросы могут переплетаться с вопросами расовой дискриминации (общая рекомендация XXV (2000 год)).

Судебные дела о расовой дискриминации

9. Отмечая представленную государством-участником информацию об отсутствии статистических данных о количестве жалоб на расовую дискриминацию, рассмотренных в рам-

ках гражданского и административного судопроизводства, в связи с редкостью таких случаев в Российской Федерации (CERD/C/RUS/CO/19, пункт 28), Комитет, тем не менее, вновь выражает свою обеспокоенность в связи с отсутствием информации о таких актах расовой дискриминации, в частности в свете полученных им сообщений, свидетельствующих об обратном. Комитет выражает также сожаление в связи с отсутствием информации о случаях, иллюстрирующих прямое и косвенное применение Конвенции судебными и административными органами, а также о средствах правовой защиты, предоставляемых жертвам расовой дискриминации (статьи 2 и 6).

Комитет просит государство-участник с учетом также его общей рекомендации XXXI (2005 год) о предупреждении расовой дискриминации в процессе отправления и функционирования системы уголовного правосудия представить в своем следующем периодическом докладе следующую информацию:

а) меры, принимаемые для сбора информации о количестве жалоб на расовую дискриминацию и о решениях, принятых в рамках уголовного, гражданского и административного судопроизводства, в том числе о компенсации, предоставленной жертвам расовой дискриминации;

б) меры, принимаемые для обеспечения того, чтобы жертвы расовой дискриминации информировались о доступных средствах правовой защиты и имели доступ к правовой помощи согласно его предыдущей рекомендации на этот счет (CERD/C/RUS/CO/19, пункт 28);

с) меры, принимаемые для обеспечения надлежащего распределения бремени доказывания актов расовой дискриминации в рамках уголовного, гражданского и административного судопроизводства;

д) наглядные примеры применения Конвенции в судах по уголовным и гражданским делам и в рамках административного производства.

Роль Уполномоченного по правам человека и региональных уполномоченных по правам человека в борьбе с расовой дискриминацией

10. Комитет отмечает наличие Уполномоченного по правам человека, региональных уполномоченных по правам человека, включая также региональных уполномоченных по правам коренных малочисленных народов. Он отмечает также представленную государством-участником информацию о том, что жалобы на проявления дискриминации в той или иной сфере общественной жизни принимает аппарат Уполномоченного по правам человека (CERD/C/RUS/20-22, пункт 522). Вместе с тем Комитет выражает сожаление по поводу отсутствия информации о таких делах, особенно о делах, касающихся расовой дискриминации. В связи с этим Комитет отмечает также рекомендацию, вынесенную Специальным докладчиком Организации Объединенных Наций по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости по итогам его поездки в Российскую Федерацию в 2007 году, о создании независимого органа, занимающегося исключительно вопросами расовой дискриминации (A/HRC/4/19/Add.3, пункт 83) (статьи 2 и 6).

Комитет просит государство-участник представить в его следующем периодическом докладе:

а) информацию о жалобах на расовую дискриминацию, полученных и рассмотренных Омбудсменом (Уполномоченный по правам человека) и региональными омбудсменами и об итогах такого рассмотрения, а также о мерах, принимаемых для обеспечения информированности населения об их роли в этой области;

б) информацию о других конкретных мерах, принимаемых Уполномоченным по правам человека и региональными омбудсменами для борьбы с расовой дискриминацией.

Преступления по расовым мотивам

11. Отмечая усилия, предпринимаемые государством-участником для борьбы с экстремистскими организациями, и сообщения о сокращении числа случаев проявления экстремизма в 2011 году, Комитет, тем не менее, выражает серьезную обеспокоенность в связи с тем, что:

а) согласно сообщениям, в 2012 году участились случаи насилия и убийств по расовым мотивам, прежде всего среди молодых людей, которые направлены против выходцев из Центральной Азии, с Кавказа, из Азии и Африки, а также против цыган и национальных меньшинств мусульманского и иудейского вероисповедания;

б) в 2011–2012 годах участились случаи проявления расизма и ксенофобии, включая подстрекательство к уличным дракам и избиениям, которые, в частности, устраивают группы неонацистов и футбольных фанатов против представителей национальных меньшинств и которые часто приводят к смерти или травмированию представителей национальных меньшинств;

с) власти недостаточно осуждают такие акты проявления расизма и ксенофобии;

д) суды часто бывают склонны выносить условные приговоры по делам о преступлениях, совершенных по расовым мотивам, несмотря на внесение в 2007 году поправки в Уголовный кодекс, согласно которой мотив национальной, расовой или религиозной ненависти или вражды представляет собой отягчающее обстоятельство;

е) федеральный список запрещенных экстремистских материалов и экстремистских организаций, несмотря на его недавние обновления, по-прежнему содержит противоречивую и устаревшую информацию (статья 4).

Комитет рекомендует государству-участнику:

а) систематически, решительно и однозначно осуждать любые проявления нетерпимости, расизма и ксенофобии;

б) активизировать усилия для уделения первоочередного внимания борьбе с экстремистскими организациями и их членами, участвующими в актах расовой дискриминации, в рамках применения положений закона «О противодействии экстремистской деятельности» и статьи 282 Уголовного кодекса;

с) обеспечить принятие оперативных мер сотрудниками полиции, прокуратуры и судебных органов при расследовании преступлений, совершенных по расовым мотивам, и назначении виновным надлежащих мер наказания, а также продолжать разрабатывать учебные и информационно-просветительские программы для этих органов;

д) собирать и публиковать статистические данные о преступлениях на почве ненависти в государстве-участнике в разбивке по типам преступлений, местам их совершения и количеству жертв. Такие статистические данные должны основываться на судебных решениях с учетом как оправдательных, так и обвинительных приговоров.

Ненавистнические высказывания расистского характера

12. Комитет серьезно обеспокоен тем, что:

а) согласно сообщениям, экстремистские группы, отстаивающие идеи исключительности и превосходства по признаку национальной принадлежности, такие как группы неонацистов, стали играть более активную и заметную роль в общественной жизни, открыто выражая свои расистские и ксенофобские взгляды;

б) должностные лица не всегда публично осуждают расистские или ксенофобские заявления;

с) политики стали все чаще использовать ксенофобскую и расистскую риторику, в частности в контексте предвыборных кампаний, часто ассоциируя цыган с наркоторговлей и преступной деятельностью, а также мигрантов и выходцев с Кавказа с криминальной деятельностью;

- d) СМИ продолжают распространять негативные стереотипы и предрассудки в отношении групп меньшинств, включая цыган и чеченцев;
- e) такие идеи стали все чаще распространяться через Интернет (статья 4).

Комитет рекомендует государству-участнику:

a) систематически, решительно и однозначно осуждать любое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, любое подстрекательство к расовой дискриминации и подстрекательство к насилию в отношении лиц какой-либо расы или группы или каких-либо лиц другого цвета кожи или национального происхождения;

b) обеспечить применение надлежащих санкций в отношении политиков, разжигающих нетерпимость или подстрекательство к ненависти, в соответствии с пунктом с) статьи 4 Конвенции. В связи с этим Комитет приветствует обязательство, взятое на себя государством-участником в ходе диалога с Комитетом, по принятию последующих мер в связи с закрытием судебных дел против мэра Сочи Пахомова, который в октябре 2009 года публично заявил, что всех цыган и бомжей необходимо вывезти из Сочи на строительные объекты, расположенные за чертой города, для выполнения принудительных работ;

c) побуждать работников СМИ поощрять терпимость и уважение к национальному и культурному разнообразию, в том числе за счет их более энергичного просвещения и информирования о нормах профессиональной этики, а также за счет более эффективного применения существующих механизмов саморегулирования СМИ;

d) создать эффективные механизмы для борьбы с ненавистническими высказываниями, распространяемыми в Интернете, обеспечив при этом наличие надлежащих защитных средств для предупреждения любого неправомерного ущемления права на свободное выражение мнений.

Закон о противодействии экстремистской деятельности и закон об «иностранных агентах»

13. Несмотря на предоставленную государством-участником информацию о мерах, принимаемых для введения более точного определения понятия «экстремизм» (CERD/C/RUS/20-22, пункты 107–113), Комитет вновь выражает свою обеспокоенность по поводу того, что в Федеральном законе № 114 от июля 2002 года «О противодействии экстремистской деятельности», а также в статьях 280 и 282 Уголовного кодекса по-прежнему сохраняется слишком широкое и расплывчатое определение понятия «экстремистская деятельность», что может приводить к его произвольному применению (CERD/C/RUS/CO/19, пункт 17). Кроме того, Комитет обеспокоен принятием Федерального закона о регулировании деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, который вступил в силу в ноябре 2012 года, а также его потенциальным влиянием на способность неправительственных организаций, занимающихся поощрением и защитой прав национальных и религиозных меньшинств, коренных народов и других уязвимых групп, продолжать осуществлять свою законную деятельность (статьи 2 и 4).

Комитет рекомендует государству-участнику переформулировать определение экстремизма, содержащееся в Законе «О противодействии экстремистской деятельности» и в статьях 280 и 282 Уголовного кодекса, чтобы оно было ясным и четким и охватывало исключительно акты насилия, подстрекательство к таким актам и участие в деятельности организаций, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней, в соответствии со статьей 4 Конвенции.

Комитет рекомендует также пересмотреть Федеральный закон о некоммерческих организациях для обеспечения того, чтобы неправительственные организации, работающие с национальными меньшинствами, коренными народами, негражданами и другими уязвимыми группами, которые подвергаются дискриминации, могли эффективно выполнять свою работу по поощрению и защите предусмотренных Конвенцией прав без неправомерного вмешательства в их деятельность или без соблюдения обременительных обязательств.

Дискриминационное обращение сотрудников правоохранительных органов и «казачьих патрулей» с национальными меньшинствами

14. Комитет повторяет свою обеспокоенность по поводу того, что национальные меньшинства, такие как чеченцы и другие выходцы с Кавказа, из Центральной Азии или Африки, а также цыгане, на основе их внешности продолжают подвергаться несоразмерно частым проверкам документов, произвольным арестам и задержаниям, а также притеснениям со стороны сотрудников полиции и других правоохранительных органов (CERD/C/RUS/CO/19, пункт 12). Кроме того, Комитет обеспокоен сообщениями о вымогании взяток, конфискации документов, удостоверяющих личность, и использовании насилия и расовых оскорблений во время таких проверок, а также отсутствием эффективных расследований, преследований и наказаний сотрудников правоохранительных органов за такое неправомерное поведение, злоупотребления или дискриминацию национальных меньшинств. Кроме того, Комитет обеспокоен информацией о том, что в 2012 году в различных регионах стали появляться добровольные «казачьи патрули» для выполнения правоохранительных функций наряду с полицией и что были отмечены случаи применения ими насилия в отношении национальных или религиозных меньшинств (статьи 2 и 5).

Комитет рекомендует государству-участнику:

а) обеспечить эффективное выполнение Закона «О полиции» и принятие надлежащих правовых мер в отношении сотрудников правоохранительных органов в ответ на их неправомерное поведение, мотивированное расовой дискриминацией;

б) обеспечить предметную и обязательную подготовку по вопросам прав человека для сотрудников полиции и других правоохранительных органов, включающую в себя как первоначальную подготовку, так и постоянную профессиональную подготовку, для предупреждения расового профилирования, а также соответствующим образом изменить контрольные показатели эффективности работы полиции в соответствии с общей рекомендацией XXXI (2005 год) о предупреждении расовой дискриминации в процессе отправления и функционирования системы уголовного правосудия;

с) обеспечить, чтобы функции по поддержанию законности и правопорядка выполняли исключительно специально подготовленные профессиональные сотрудники правоохранительных органов и чтобы казачьи организации, как-либо ущемляющие права человека, наказывались надлежащим образом;

д) представить в своем следующем периодическом докладе информацию о мерах, принятых для ликвидации такой практики, а также об их последствиях.

Права цыган

15. Приветствуя информацию, представленную делегацией государства-участника в ходе диалога с Комитетом, о принятии в январе 2013 года плана действий по улучшению социально-экономического положения цыганских общин, Комитет, тем не менее, выражает обеспокоенность в связи с отсутствием до настоящего времени конкретных целей, стратегий, сроков, механизмов осуществления и оценки, а также с тем, что этот план не был обнародован (статьи 2 и 5).

Комитет настоятельно призывает государство-участник:

а) обеспечить проведение открытых и многосторонних консультаций в процессе разработки и осуществления Национального плана действий по устранению проблем, с которыми сталкиваются цыгане при реализации своих прав, в том числе при участии цыганской этнической общины, представителей гражданского общества и экспертов, занимающихся этим вопросом, а также обнародовать такой план;

б) обеспечить, чтобы этот план включал в себя специальные меры по облегчению их доступа к регистрации по месту жительства, оформлению гражданства, образованию, над-

лежащему жилью с правовым обеспечением проживания, работе по найму и другим экономическим, социальным и культурным правам в соответствии с общей рекомендацией XXVII (2000 год) о дискриминации в отношении рома, как это было ранее рекомендовано Комитетом (CERD/C/RUS/CO/19, пункт 14), а также обеспечить, чтобы в этом плане действий особое внимание уделялось правам женщин из числа рома в соответствии с общей рекомендацией XXV (2000 год) о гендерных аспектах расовой дискриминации;

с) выделить достаточные финансовые средства для эффективной реализации этого плана.

16. Комитет по-прежнему глубоко обеспокоен тем, что продолжают принудительные выселения цыган и ликвидация цыганских поселений, как это было признано государством-участником (CERD/C/RUS/20-22, пункт 500). Комитет также обеспокоен сообщениями о том, что такие действия часто сопровождаются насилием и что цыганам редко предлагается альтернативное жилье или надлежащая компенсация, что еще более усугубляет их нестабильное положение (статьи 2 и 5).

Комитет рекомендует государству-участнику прекратить сохраняющуюся практику принудительного выселения цыган и сноса их поселений без предоставления им альтернативного жилья или надлежащей компенсации. Комитет повторяет также свою предыдущую рекомендацию легализовать по мере возможности существующие поселения (CERD/C/RUS/CO/19, пункт 26).

17. Отмечая представленную государством-участником информацию о том, что практика помещения цыганских детей в специальные классы в ряде субъектов Федерации не является мерой принудительной сегрегации (CERD/C/RUS/20-22, пункт 507), Комитет тем не менее обеспокоен сообщениями о том, что цыганские дети, помещенные в такие классы, обычно изолированы от других учеников, что им не разрешается находиться в коридорах или туалетах общего пользования и что условия в школах, предназначенных для цыганских детей, часто намного хуже, чем в обычных школах (статьи 3 и 5).

Комитет рекомендует государству-участнику принять эффективные меры, с тем чтобы:

а) прекратить всякую практику фактической сегрегации цыганских детей и предоставить им доступ ко всем объектам школьной инфраструктуры;

б) тщательно пересмотреть критерии отбора цыганских детей в специальные коррекционные классы;

с) обеспечить полноценную интеграцию цыганских детей в общеобразовательную систему и их пропорциональное участие на всех уровнях этой системы.

Вопросы, касающиеся регистрации

18. Отмечая предпринимаемые государством-участником усилия по упрощению порядка получения временного вида на жительство и разрешения на работу, Комитет по-прежнему обеспокоен сообщениями о том, что полиция создает различные административные препятствия в некоторых областях для того, чтобы замедлить или порой даже не допустить регистрацию лиц, принадлежащих к некоторым меньшинствам, включая чеченцев и других выходцев с Кавказа, а также мигрантов и цыган. Кроме того, отмечая, что согласно Федеральному закону № 5242-1 от 1993 года о праве на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства для осуществления предусмотренных Конституцией прав регистрация по месту жительства не требуется, Комитет, тем не менее, обеспокоен тем, что на практике пользование многими правами и льготами, такими как доступ к жилью, социальным услугам, медицинскому обслуживанию и в некоторых случаях к образованию, зависит от наличия регистрации (статьи 2 и 5).

Комитет рекомендует государству-участнику:

а) обеспечить, чтобы система регистрации по месту жительства была транспарентной

и непредвзятой, а также гарантировала права лиц, которые желают зарегистрироваться, в том числе за счет доступного перевода имеющейся информации;

b) принять необходимые административные меры для обеспечения регистрации членов всех уязвимых общин, включая внутренне перемещенных лиц и цыган;

c) преследовать и наказывать надлежащим образом должностных лиц, занимающихся такой работой, за дискриминационные действия или произвол;

d) обеспечить, чтобы заявители могли обжаловать решения, считающиеся дискриминационными;

e) гарантировать, чтобы фактическое осуществление прав всеми лицами в Российской Федерации не зависело от регистрации по месту жительства.

Права трудящихся из числа мигрантов и национальных меньшинств

19. Отмечая представленную государством-участником информацию о том, что «российское законодательство содержит все необходимые положения, запрещающие дискриминацию в сфере труда, и нормы, применение которых позволяет восстановить нарушенные права» (CERD/C/RUS/20-22, пункт 499), Комитет по-прежнему обеспокоен сообщениями о том, что трудящиеся из числа мигрантов и национальных меньшинств, включая женщин и девочек, прежде всего из Центральной Азии и с Кавказа, продолжают подвергаться трудовой эксплуатации и дискриминации при найме на работу. Комитет отмечает также, что мигрантам по-прежнему сложно легализоваться из-за антииммиграционных настроений, неэффективного применения существующих норм, ограничительной системы квот, которая лимитирует количество выдаваемых разрешений на работу, а также из-за наличия неформального сектора экономики, который процветает благодаря нелегальным работникам. Кроме того, Комитет обеспокоен тем, что согласно внесенным в 2006 году поправкам в Трудовой кодекс лица, считающие, что они подверглись дискриминации в сфере труда, утратили право обращаться в органы инспекции труда (статьи 5 и 6).

Комитет рекомендует государству-участнику обеспечить, чтобы трудовые мигранты, независимо от их правового статуса, имели эффективную защиту от эксплуатационных условий труда и дискриминации при найме на работу, в том числе за счет облегчения доступа к эффективным средствам правовой защиты. Комитет рекомендует далее принять в этой связи особые меры для защиты женщин и девочек из числа мигрантов. Комитет просит также государство-участник представить информацию о количестве возбужденных в суде дел о дискриминации в сфере труда и результатах рассмотрения этих дел.

Права коренных народов

20. Хотя Комитет приветствует принятие в 2009 году документа «Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов», в котором определена федеральная политика на 2009–2025 годы, тем не менее он по-прежнему обеспокоен тем, что:

a) намеченные в этой концепции цели все еще реализуются медленно и что недавние изменения, внесенные в федеральные законы, регулирующие пользование земельными, лесными и водными ресурсами, такие как отмена пункта 2 статьи 39 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», пересмотр статьи 48 Закона «О животном мире» и внесение поправок в Земельный кодекс и Лесной кодекс, по имеющейся информации, ограничили права коренных народов на преимущественный, свободный и льготный доступ к земельным ресурсам, ресурсам живой природы и другим природным ресурсам из-за выдачи лицензий на пользование такими ресурсами частным компаниям;

b) с момента принятия в 2001 году Федерального закона «О территориях традиционного природопользования (ТТП) коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», который предусматривает возможность образования охраняемых

территорий федерального значения для обеспечения коренным народам свободного доступа к земельным ресурсам, к настоящему времени не было образовано ни одной такой территории;

с) проект новой редакции федерального закона о ТТП, о котором говорится в докладе государства-участника (CERD/C/RUS/20-22, пункт 277), может ослабить статус охраняемых территорий, поскольку, согласно сообщениям, этот проект больше не содержит упоминаний об исключительном праве коренных народов безвозмездно использовать эти территории, и, следовательно, он позволит третьим сторонам, включая добывающие предприятия, экспроприировать и использовать эти территории;

d) обязанность консультироваться с коренными народами через их свободно избранные представительные органы перед заключением любого соглашения об использовании их территорий в промышленных целях в соответствии с Законом 1999 года о территориях в разных регионах выполняется в разной степени и часто игнорируется;

e) несмотря на информацию о том, что Министерство регионального развития утвердило методику исчисления размера убытков, причиненных частными компаниями в местах традиционного проживания коренных народов, выплата компенсации производится на добровольной основе (CERD/C/RUS/20-22, пункт 286) и объединения коренных народов редко получают компенсацию за уничтожение их мест проживания и ресурсов частными компаниями, включая «Норильский никель», являющийся одним из крупнейших промышленных конгломератов в государстве-участнике;

f) согласно сообщениям, объединениям коренных народов затруднен доступ к экономической деятельности, выходящей за пределы их «традиционной деятельности»;

g) коренные народы по-прежнему недопредставлены в Государственной Думе и других государственных органах на федеральном и региональном уровнях (статьи 2 и 5).

Комитет рекомендует государству-участнику:

a) включить в свой следующий периодический доклад конкретную информацию о достигнутых результатах и последствиях осуществления концепции устойчивого развития коренных народов 2009 года в соответствии с предыдущей просьбой Комитета (CERD/C/RUS/CO/19, пункт 15);

b) обеспечить, чтобы любые изменения законодательства расширяли, а не ограничивали права коренных народов в соответствии с положениями Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов;

c) принять все необходимые меры для утверждения и образования территорий традиционного природопользования в целях обеспечения охраны таких территорий от деятельности третьих сторон;

d) обеспечить практическое проведение эффективных и предметных консультаций с объединениями коренных народов через их свободно выбранные представительные органы по любым решениям, которые могут их затронуть, а также предоставление надлежащей компенсации общинам, которые пострадали от деятельности частных компаний, в соответствии с общей рекомендацией XXIII (1997 год) Комитета о правах коренных народов;

e) обеспечить надлежащее представительство коренных народов на всех уровнях правительства и управления в соответствии с предыдущей рекомендацией Комитета (CERD/C/RUS/CO/19, пункт 20);

f) выполнить другие рекомендации, вынесенные Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов по итогам его поездки в Российскую Федерацию в октябре 2009 года (A/HRC/15/37/Add.5).

Образовательные и культурные инициативы по борьбе с предрассудками

21. Отмечая впечатляющий набор образовательных, культурных и информационно-просветительских инициатив, предпринимаемых государством-участником для поощрения терпи-

мости и борьбы с предрассудками (CERD/C/RUS/20-22, пункты 311–401), Комитет тем не менее подчеркивает отсутствие информации о конкретной отдаче от этой деятельности, степени участия затрагиваемых общин в разработке и реализации различных планов и программ, а также о существующем порядке оценки степени эффективности этой деятельности (статья 7).

Комитет рекомендует государству-участнику:

а) **обеспечить, чтобы финансирование, предоставляемое для поддержки культурной деятельности общин меньшинств, выделялось в соответствии с четкими критериями и было доступно всем заинтересованным общинам меньшинств, а также обеспечить наличие транспарентных процедур выделения таких финансовых средств;**

б) **обеспечить, чтобы все мероприятия и инициативы осуществлялись после тщательной оценки потребностей и определения конкретных целей, а также оценивать их отдачу и эффективность.**

D. ДРУГИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Ратификация других договоров

22. Памятуя о том, что все права человека являются неделимыми, Комитет призывает государство-участник рассмотреть вопрос о ратификации тех международных договоров по правам человека, которые оно еще не ратифицировало, в частности договоров, положения которых имеют непосредственное отношение к проблеме расовой дискриминации, таких как Международная конвенция 1990 года о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенция 1954 года о статусе апатридов и Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства, Конвенция Международной организации труда № 169 (1989) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, и Конвенция МОТ № 189 (2011) о достойном труде домашних работников.

Последующие меры в связи с Дурбанской декларацией и Программой действий

23. В свете своей общей рекомендации № 33 (2009 год) о последующих мерах в связи с Конференцией по обзору Дурбанского процесса Комитет рекомендует государству-участнику осуществить Дурбанскую декларацию и Программу действий, принятые в сентябре 2001 года на Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, принимая во внимание Итоговый документ Конференции по обзору Дурбанского процесса, состоявшейся в апреле 2009 года в Женеве, при имплементации Конвенции в своем внутреннем законодательстве. Комитет просит государство-участник включить в свой следующий периодический доклад конкретную информацию о планах действий и других мерах, принятых в целях осуществления Дурбанской декларации и Программы действий на национальном уровне.

Консультации с организациями гражданского общества

24. Комитет рекомендует государству-участнику в связи с подготовкой своего следующего периодического доклада и последующими мерами по выполнению настоящих заключительных замечаний продолжать проводить консультации и расширять диалог с организациями гражданского общества, работающими в сфере защиты прав человека, в частности борьбы против расовой дискриминации.

Поправка к статье 8 Конвенции

25. Комитет рекомендует государству-участнику ратифицировать поправку к пункту 6 статьи 8 Конвенции, принятую 15 января 1992 года на четырнадцатом совещании государств –

участников Конвенции и одобренную Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 47/111. В этой связи Комитет ссылается на резолюции 61/148, 63/243 и 65/200 Генеральной Ассамблеи, в которых Ассамблея настоятельно призвала государства-участники ускорить их внутренние процедуры ратификации поправки к Конвенции, касающейся финансирования Комитета, и оперативно уведомить Генерального секретаря в письменной форме о своей согласии с поправкой.

Распространение

26. Комитет рекомендует обеспечить, чтобы доклады государства-участника имелись в наличии и были легкодоступными для общественности во время их представления и чтобы аналогичный доступ имелся к замечаниям Комитета по этим докладам на официальном или, в зависимости от обстоятельств, на других широко используемых в стране языках.

Общий базовый документ

27. Отмечая, что государство-участник представило свой базовый документ в 1995 году (HRI/CORE/1/Add.52/Rev.1), Комитет рекомендует государству-участнику представить обновленный базовый документ в соответствии с согласованными руководящими принципами представления докладов по международным договорам о правах человека, в частности с руководящими принципами подготовки общего базового документа, которые были приняты на пятом Межкомитетском совещании договорных органов по правам человека, состоявшемся в июне 2006 года (HRI/GEN.2/Rev.6, глава I).

Последующие меры в связи с заключительными замечаниями

28. В соответствии с пунктом 1 статьи 9 Конвенции и правилом 65 правил процедуры Комитета с внесенными в них поправками Комитет просит государство-участник представить в течение одного года со дня принятия настоящих заключительных замечаний информацию о мерах по выполнению рекомендаций, содержащихся в пунктах 12 b), 13, 15 b) и 20 b) и c) выше.

Пункты, имеющие особое значение

29. Комитет желает также обратить внимание государства-участника на особую важность рекомендаций, содержащихся в пунктах 8, 9, 10 и 14 выше, и просит государство-участник представить в своем следующем периодическом докладе подробную информацию о конкретных мерах, принятых в целях выполнения этих рекомендаций.

Подготовка следующего периодического доклада

30. Комитет рекомендует государству-участнику представить свои двадцать третий и двадцать четвертый периодические доклады в едином документе к 6 марта 2016 года, принимая во внимание конкретные руководящие принципы представления докладов, принятые Комитетом на его семьдесят первой сессии (CERD/C/2007/1), и рассмотреть в нем все вопросы, затронутые в настоящих заключительных замечаниях. Комитет настоятельно призывает также государство-участник соблюдать ограничение по объему в 40 страниц для докладов по конкретным договорам и в 60–80 страниц для общего базового документа (HRI/GEN.2/Rev.6, глава I, пункт 19).