



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 13 September 2002

ACFC/INF/OP/I(2003)005
Russian version

**ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION
FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES**

_____ .

OPINION ON THE RUSSIAN FEDERATION

Перевод с английского

Страсбург, 13 сентября 2002 года

Совет Европы

**КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ КОМИТЕТ
ПО ВЫПОЛНЕНИЮ РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ
О ЗАЩИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ**

МНЕНИЕ О РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

I. ПОДГОТОВКА НАСТОЯЩЕГО МНЕНИЯ

1. Первоначальный Государственный доклад Российской Федерации (далее: Государственный доклад), который следовало направить до 1 декабря 1999 года, был получен 8 марта 2000 года. Консультативный комитет приступил к изучению Государственного доклада на 7-м заседании, проходившем 6-9 июня 2000 года

2. В контексте этого изучения Консультативный комитет выделили несколько пунктов, по которым он пожелал получить более полную информацию. Поэтому 17 октября 2001 года российским органам власти был направлен вопросник. Ответ Правительства на вопросник был получен 22 марта 2002 года.

3. По приглашению Правительства Российской Федерации и в соответствии с Правилom 32 Резолюции Комитета министров (97) 10, делегация Консультативного комитета с 11 по 15 февраля 2002 года находилась с визитом в Российской Федерации с целью получения дополнительной информации от представителей Правительства, неправительственных организаций и других независимых источников о выполнении Рамочной конвенции. При подготовке настоящего мнения Консультативный комитет также изучил ряд письменных документов различных органов Совета Европы, других международных организаций, неправительственных организаций и других независимых источников.

4. Затем, на своем 15-м заседании 13 сентября 2002 года Консультативный комитет одобрил настоящее мнение и решил передать его в Комитет министров¹.

¹ На своем 12-м заседании 30 ноября 2001 года Консультативный комитет принял решение ввести некоторые изменения в структуру мнений. Было решено прекратить практику внесения "Предложения Комитета министров по заключениям и рекомендациям" (Раздел V предыдущих мнений) и ввести новый раздел IV, озаглавленный "Основные заключения и комментарии Консультативного комитета". Консультативный комитет также решил представить свои "Заключительные замечания" в раздел V вместо раздел IV. Эти изменения вступили в силу с 30 ноября 2001 года и применимы ко всем последующим мнениям, принятым во время первого цикла контроля. Эти изменения были приняты в

5. Настоящее мнение представляется в соответствии со статьей 26 (1) Рамочной конвенции, согласно которой при оценке адекватности мер, принимаемых Сторонами для реализации принципов Рамочной конвенции, "Комитету министров оказывается помощь Консультативным комитетом", а также в соответствии с Правилom 23 Резолюции (97) 10 Комитета министров, согласно которому "Консультативный комитет рассматривает государственные доклады и направляет свое мнение в Комитет министров".

II. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

6. Консультативный комитет отмечает, что в Государственном докладе представлен обзор основных аспектов законодательных рамок, относящихся к защите национальных меньшинств, в особенности на федеральном уровне. Однако информация о соответствующей практике и о ситуации в отношении защиты национальных меньшинств в субъектах Федерации довольно ограничена.

7. Консультативный комитет, однако, получил более полную картину ситуации благодаря всеобъемлющему письменному ответу Правительства на вопросник Консультативного комитета и, в частности, благодаря вышеупомянутому визиту в Российскую Федерацию (см. пункт 3 настоящего мнения). Консультативный комитет находит, что визит, организованный по приглашению Правительства Российской Федерации, предоставил хорошую возможность вступить в прямой диалог с многими соответствующими источниками. Дополнительная информация, предоставленная Правительством и другими источниками, включая представителей национальных меньшинств, была весьма ценной, особенно в отношении выполнения соответствующих норм на практике.

8. В то же время Консультативный комитет хотел бы подчеркнуть, что по причине ограниченности имевшегося времени и размеров страны, было невозможно получить полную информацию о всех аспектах положения лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам в Российской Федерации. Настоящее мнение представляет только первую стадию оценки выполнения Рамочной конвенции в Российской Федерации, сконцентрированную в основном на сфере федеральных властей. Напоминается, что федеральные власти несут общую ответственность за обеспечение выполнения Рамочной конвенции на всей территории Федерации, и что статья 71 Конституции Российской Федерации относит вопрос "регулирования и защиты прав национальных меньшинств"

к области их юрисдикции. Но памятуя о том, что статья 72 Конституции относит "защиту прав национальных меньшинств" к области совместной юрисдикции федеральных властей и субъектов Федерации и что статьи 72 и 73 Конституции относят многие из тематических вопросов, связанных с выполнением Рамочной конвенции, в область исключительной или совместной юрисдикции субъектов, ясно, что охват работы Консультативного комитета нуждается в расширении на будущих этапах контроля, в частности в том, что касается различных субъектов Федерации.

9. Консультативный комитет отмечает, что, хотя конфликт в Чеченской Республике как таковой детально не рассматривается в настоящем мнении, упомянутый конфликт и совершенные в его ходе нарушения прав человека воспрепятствовали усилиям по выполнению ряда статей Рамочной конвенции также за пределами упомянутой республики. Поэтому Консультативный комитет придерживается мнения, что прекращение вражды и консолидация администрации, которая полностью защищает права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, не только существенно необходимы для выполнения Рамочной конвенции в Чечне, но также способствовали бы выполнению Рамочной конвенции в других частях Российской Федерации. Также важно, чтобы принципы Рамочной конвенции полностью принимались во внимание в контексте разработки новой конституции Чеченской Республики.

10. Консультативный комитет сожалеет, что при подготовке Государственного доклада Правительство не провело существенных консультаций с представителями национальных меньшинств или других секторов гражданского общества. Консультативный комитет призывает Правительство принять дальнейшие меры для повышения осведомленности о Рамочной конвенции, ее объяснительном докладе и

правилах, касающихся контроля за ее выполнением на международном уровне, в том числе путем публикации и распространения Государственного доклада и других соответствующих документов.

11. Консультативный комитет отмечает, что структуры федеральных органов исполнительной ветви, занимающиеся национальными меньшинствами в Российской Федерации, за последние годы постоянно менялись. Это отрицательно сказалось на эффективности и последовательности работы, проделанной упомянутыми органами и на том, как был воспринят и стал использоваться вклад лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Консультативный комитет ожидает, что последнее событие, а именно назначение министра по делам национальностей выльется в более консолидированную структуру и всеобъемлющие методы работы. В этой связи Консультативный комитет приветствует обязательство министра по делам национальностей обеспечить широкие консультации с организациями национальных меньшинств и других частей гражданского общества. Консультативный комитет ожидает, что ту же цель будут преследовать также заинтересованные министерства и другие соответствующие органы, такие, как представитель Президента в федеральных округах и новая межведомственная рабочая группа по национальным вопросам.

12. Создание семи федеральных округов поставило вопросы относительно того, могут ли возникнуть некоторые административные трудности в поддержании контактов и сотрудничества между лицами, принадлежащими к определенному меньшинству, вследствие того, что территории компактного проживания некоторых меньшинств расположены в различных районах. Консультативный комитет ожидает, что управление упомянутыми федеральными округами будет осуществляться так, чтобы обеспечить избежание подобных затруднений.

13. Консультативный комитет понимает, что в настоящее время рассматриваются дополнительные административные реформы, затрагивающие ответственность различных регионов. Консультативный комитет полагает существенно важным, чтобы эти реформы проводились таким образом, чтобы расширить, а не ограничить возможность участия меньшинств, включая меньшинства с выделенными автономными округами или другими территориальными образованиями.

14. В следующей части мнения в отношении ряда статей утверждается, что на основании информации, находящейся в данное время в распоряжении Консультативного комитета, он полагает, что выполнение статьи, о которой идет речь, не дает повода для каких-либо конкретных наблюдений. Консультативный комитет желает четко обозначить, что это заявление не следует понимать как указывающее на то, что теперь предприняты соответствующие меры и что усилия в этом направлении могут быть ослаблены или даже —прекращены. Действительно, Консультативный комитет полагает, что характер обязательств в Рамочной конвенции требует постоянных и продолжительных усилий властей, направленных на уважение принципов и достижение целей Рамочной конвенции. Более того, определенное положение дел может в свете недавнего вступления в силу Рамочной конвенции рассматриваться как приемлемое на этом этапе, но не обязательно будет таковым на дальнейших стадиях контроля. Наконец, может случиться так, что вопросы, которые, как представляется на этом этапе, вызывают относительно незначительную озабоченность, окажутся с течением времени недоучтенными.

III. ОТДЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ ОТНОСИТЕЛЬНО ВЫПОЛНЕНИЯ СТАТЕЙ 1-19

Статья 1

15. Консультативный комитет отмечает, что Российская Федерация ратифицировала широкий спектр соответствующих международных документов. Основываясь на имеющейся в настоящее время информации, Консультативный комитет считает, что выполнение этой статьи не дает основания для дальнейших замечаний.

Статья 2

16. Консультативный комитет ссылается на свои комментарии по статье 18.

Статья 3

17. Консультативный комитет подчеркивает, что в отсутствие определения в самой Рамочной конвенции, Стороны должны изучить индивидуальную сферу охвата Рамочной конвенции в пределах своих стран. Поэтому подразумевается, что позиция Правительства Российской Федерации является итогом этого изучения.

18. Хотя Консультативный комитет отмечает, с одной стороны, что Стороны в этом отношении располагают кредитом понимания, необходимым для принятия во внимание особых условий, существующих в их стране, с другой стороны, он отмечает, что это должно осуществляться в соответствии с общими принципами международного права и основополагающими принципами, закрепленными в статье 3. В частности, в ней подчеркивается, что реализация Рамочной конвенции не должна являться источником произвольных или неоправданных различий.

19. В этой связи Консультативный комитет считает частью своего долга изучить индивидуальную сферу реализации Рамочной конвенции, чтобы проконтролировать, что произвольные или неоправданные различия

не имели места. Кроме того, Консультативный комитет считает необходимым проконтролировать надлежащее применение основополагающих принципов, закрепленных в статье 3.

20. Консультативный комитет отмечает, что Российская Федерация не установила перечень национальных меньшинств и что она не занимает четкой позиции в отношении того, на какие группы будет распространяться Рамочная конвенция или какое определение следует давать термину "национальное меньшинство". Несомненно, заявление Российской Федерации по ратификации Рамочной конвенции показывает, что, по мнению властей Российской Федерации, пределы толкования положений Конвенции государствами-участниками в этом отношении явно ограничены.²

21. Консультативный комитет отмечает, что на практике федеральные власти Российской Федерации применяют всеобъемлющий подход к вопросу об индивидуальной сфере применения Рамочной конвенции, и они не выразили принципиальных возражений против каких-либо претензий на защиту Рамочной конвенцией. Федеральные власти, по-видимому, готовы применять Рамочную конвенцию также к меньшинствам, относительно недавно прибывшим в Российскую Федерацию, а также предоставлять лицам, не являющимся гражданами Российской Федерации, и принадлежащим к этим группам, возможность пользоваться защитой Рамочной конвенции. Этот подход будет приветствоваться в той мере, в которой он соответствует принципам статьи 3 Рамочной конвенции.

² Ратификационная грамота содержит следующее заявление: "Российская Федерация считает неправомерным включение в оговорки и заявления при подписании или ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств в одностороннем порядке определения термина "национальное меньшинство", которое не содержится в Рамочной конвенции. По мнению Российской Федерации, попытки исключения из сферы действия Рамочной конвенции постоянно проживающих на территории государств-участников Рамочной конвенции лиц, ранее имевших гражданство, но произвольно лишенных его, противоречат целям Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств".

22. Несмотря на вышеупомянутую всеобъемлющую позицию властей, Консультативный комитет отмечает, что некоторые соответствующие законодательные нормы были сформулированы в более ограничительной форме. Это относится к ряду федеральных норм, а также к некоторым законодательным актам, принятым субъектами Федерации. В частности, Консультативный комитет отмечает, что закон "О национально-культурной автономии" 1996 года в статье 1 ограничивает понятие национально-культурной автономии лишь гражданами Российской Федерации, и этот подход также отражен в других положениях данного закона, а также в соответствующем положении Концепции государственной национальной политики 1996 года. Принимая во внимание, что органы власти Российской Федерации считают рассматриваемый Закон основным нормативным элементом в реализации Рамочной конвенции, Консультативный комитет считает важным, чтобы ее индивидуальная сфера применения была приведена в соответствие с вышеупомянутым всеобъемлющим подходом согласно Рамочной конвенции, чтобы обеспечить национальным меньшинствам, не являющимся гражданами Российской Федерации, возможность пользоваться данным законом (см. также соответствующие комментарии по статье 5 в настоящем мнении). В более общем смысле, Консультативный комитет считает, что Российской Федерации следует еще раз изучить, консультируясь с заинтересованными лицами, свой подход в отношении индивидуальной сферы применения нормативных актов, касающихся реализации Рамочной конвенции, а также рассмотреть включение на постатейной основе в их сферу применения дополнительных групп, в частности неграждан.

23. Консультативный комитет также отмечает, что в контексте обсуждений в Государственной Думе законопроекта о правах лиц, принадлежащих национальным меньшинствам было предложено такое

определение термина "национальное меньшинство", которое серьезно ограничило бы существующий всеобъемлющий подход властей. По мнению Консультативного комитета, работу над этим законопроектом следует вести в целях укрепления, а не ограничения существующих внутренних принципов в этой области.

24. В то же время Консультативный комитет признает, что несимметричная федеральная структура и тот факт, что меньшинства подразделяются на множество категорий с различными правовыми режимами, от "вынужденных переселенцев" до "небольших по численности коренных народов севера", приводят к возникновению отдельных споров при определении применимости Рамочной конвенции в Российской Федерации (см. также комментарии в отношении последнего термина в статье 5).

25. В связи с этим Консультативный комитет отмечает, что защита Рамочной конвенции может быть предоставлена лицам, принадлежащим к рассматриваемым группам, независимо от наличия их собственных "национально-территориальных образований" и от их проживания на территории этих образований. Это относится даже к представителям "титულных наций" республик Российской Федерации (большинство из которых по своей численности являются меньшинством в этих республиках). В то же время, принимая во внимание замечания, выраженные представителями означенной категории, необходимо подчеркнуть, что возможность пользоваться защитой Рамочной конвенции должна носить сугубо факультативный характер и применяться лишь в той мере, в которой она приемлема для лиц, чьи интересы она затрагивает.

26. Этот же принцип применим в отношении коренных народов Российской Федерации, чьи представители выражают неуверенность касательно использования термина "национальное меньшинство" для описания рассматриваемой категории населения. Консультативный

комитет разделяет точку зрения Правительства и ряда представителей коренных народов, согласно которой признание группы лиц представителями коренного народа не запрещает лицам, входящим в эту группу, пользоваться защитой Рамочной конвенции. Кроме того, Консультативный комитет подчеркивает, что выполнение Рамочной конвенции не обязывает власти использовать во внутреннем законодательстве и практике термин "национальное меньшинство" для описания рассматриваемой группы лиц. Этот нюанс особенно значим в таких государствах, как Российская Федерация, где термин "национальное меньшинство" не получил широкого распространения и в силу исторических причин для некоторых из рассматриваемых лиц может иметь негативную коннотацию.

27. Консультативный комитет полагает, что принципы, изложенные в статье 3 Рамочной конвенции, заслуживают особого внимания в рамках предстоящей переписи населения в октябре 2002 года, включая процесс составления перечня категорий "этнического происхождения" для использования в переписи и при сборе и обработке соответствующих данных. Консультативный комитет понимает, что, согласно статье 6 закона "О Всероссийской переписи населения" 2002 года, анкеты будут содержать вопрос об "этническом происхождении", однако этот вопрос будет факультативным, и граждане смогут свободно выбирать, отвечать на него или нет. По мнению Консультативного комитета, такой подход примирит необходимость получения достоверных данных в этой области и право человека не быть причисленным к национальному меньшинству. В то же время, не все органы власти осведомлены о факультативном характере рассматриваемого вопроса, и потому важно, чтобы это было четко зафиксировано в предусмотренных постановлениях Правительства о проведении переписи и чтобы лица, проводящие перепись или

участвующие в ней, были в полной мере проинформированы о применяемых принципах.

28. Консультативный комитет осведомлен о противоречиях вокруг проекта перечня категорий этнического происхождения, составленного для целей переписи Институтом антропологии и этнологии. Эти противоречия имеют отношение, в частности, к некоторым предложениям этого института о включении в перечень ряда категорий этнического происхождения, не включенных в аналогичный перечень во время прошлой переписи, проведенной в Советском Союзе в 1989 году. Консультативный комитет полагает, что нельзя допустить, чтобы в этой связи были созданы искусственные группы, и при этом особое внимание следует уделить вопросу о том, стремятся ли лица, о которых идет речь, к признанию своей самобытности в контексте переписи. Поэтому Консультативный комитет призывает к продолжению консультаций по этому вопросу, в том числе с представителями заинтересованных меньшинств. В то же время Консультативный комитет считает, что после составления данного перечня его не следует рассматривать в качестве единственного фактора при определении меньшинств, которые подпадают под защиту Рамочной конвенции и тем самым могут добиваться поддержки в соответствии со статьей 5 Рамочной конвенции.

29. Консультативный комитет считает существенно важным, чтобы информация, собранная в ходе переписи, была надлежащим образом защищена и чтобы данные об этнической принадлежности обрабатывались, как правило, таким образом, чтобы не идентифицировались предоставившие их лица, принимая во внимание принципы, содержащиеся в Рекомендации Комитета министров № (97) 18 относительно защиты персональных данных, собранных и обработанных в статистических целях. Важно, чтобы соответствующие принципы, включая конфиденциальность сведений, гарантируемую статьей 8 закона

2002 года "О Всероссийской переписи населения", также были отмечены в ходе инструктажа лиц, проводящих перепись, и чтобы случаи исключения из правила конфиденциальности, содержащегося в статье 8, интерпретировались ограничительно.

30. Консультативный комитет отмечает, что вслед за решением властей Российской Федерации от 1997 года об изъятии из гражданских паспортов графы национальности развернулись широкие дебаты. Консультативный комитет считает, что обязательная графа об этнической принадлежности в гражданских паспортах, особенно в сочетании с ограничениями права лица на свободный выбор указываемой в этой графе этнической принадлежности, несовместима с принципами статьи 3 Рамочной конвенции, а именно в том, что касается права не быть причисленным к национальному меньшинству. Поэтому Консультативный комитет считает, что была санкционирована реформа прежней системы, основанной на постановлениях советской эпохи. Консультативный комитет понимает, что гражданские паспорта, выданные в соответствии с законодательством советской эпохи, предусматривавшим обязательную графу об этнической принадлежности, до сих пор широко распространены в Российской Федерации. Важно, чтобы планы российских властей относительно замены всех таких паспортов к 2004 году выполнялись решительно и чтобы эта процедура была во все большей мере доступна для лиц, которых она затрагивает.

31. В то же время, Консультативный комитет осведомлен о том, что в некоторых кругах эта графа рассматривалась как важный способ демонстрации своей принадлежности и что ее упразднение вызвало некоторые беспокойства. Подчеркивая, что полное выполнение Рамочной конвенции никоим образом не подразумевает наличия графы об этнической принадлежности, Консультативный комитет понимает, что для доступа к специальным программам, направленным на защиту

национальных меньшинств, от заинтересованных лиц может потребоваться указать свою этническую принадлежность, и потому для этой цели могут потребоваться новые процедуры. Консультативный комитет отмечает, что в 2001 году федеральные власти и субъекты Российской Федерации достигли по этому вопросу соглашения, в соответствии с которым предусматривается специальный вкладыш в гражданском паспорте на языке титульной нации и указание этнической принадлежности лиц в их свидетельствах о рождении. Консультативный комитет подчеркивает, что любая графа об этнической принадлежности в свидетельствах о рождении должна быть полностью факультативной и что как законы, так и практика должны быть разработаны таким образом, чтобы исключить элементы принуждения к указанию своей этнической принадлежности. Учитывая, что в таких обстоятельствах выбор этнической принадлежности должен быть сделан другими лицами, система должна предусматривать возможность —изменения либо упразднения этой записи в свидетельствах о рождении в целях совместимости со статьей 3 Рамочной конвенции. По мнению Консультативного комитета, властям следует пересмотреть систему с точки зрения этих принципов и при необходимости внести в нее изменения.

Статья 4

32. Консультативный комитет отмечает, что Конституция Российской Федерации, а также новый Уголовный кодекс Российской Федерации содержат общие антидискриминационные положения. Трудовой кодекс, принятый 1 февраля 2002 года, также содержит положения против дискриминации, однако не существует подробных и всесторонних положений в гражданском и/или административном законодательстве относительно дискриминации в ряде других областей, таких как образование и жилищная сфера. По мнению Консультативного комитета,

было бы желательно разработать такое законодательство с целью всесторонней защиты частных лиц от дискриминации как со стороны органов государственной власти, так и со стороны частных организаций³.

33. Что касается практики выполнения антидискриминационного законодательства, Консультативный комитет отмечает, что количество дел по статьям Уголовного кодекса, а именно по его статье 136 о нарушениях равноправия граждан, представляется весьма ограниченным, а подробная информация о делах по антидискриминационным статьям гражданского/административного законодательства не доступна. Недоумение вызывает тот факт, что власти не уполномочены предоставлять информацию о количестве и характере дел в упомянутой категории. В таких обстоятельствах невозможно оценить эффективность существующих механизмов и проверить, в какой степени выполняются принципы, содержащиеся в статье 4 Рамочной конвенции. Следовательно, необходимо более активно отслеживать развитие событий в этой области.

34. В то же время достоверные сведения указывают на то, что конфликт в Чечне способствовал усилению в различных частях Российской Федерации дискриминации, в особенности по отношению к чеченцам, но также по отношению к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, происходящим из других частей Кавказа и из Центральной Азии. В этой связи более решительные меры по расследованию и судебному преследованию случаев нарушения прав человека, имевших место во время конфликта в Чечне, необходимы также в отношении событий, происходящих за пределами Чечни, с тем чтобы не допустить преобладания реально существующей или мнимой атмосферы

³ См. также соответствующие комментарии во втором докладе Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью по Российской Федерации, принятом 16 марта 2001 года и опубликованном 13 ноября 2001 года.

безнаказанности в ситуации нарушения прав и дискриминации соответствующих лиц.

35. Консультативный комитет осознает, что дискриминационные взгляды усугубили различные проблемы, касающиеся также других прав человека. Например, в этом отношении особой проблемой остается система регистрации по месту жительства. Несмотря на то, что за последние годы федеральные нормы были значительно усовершенствованы, на местном и региональном уровнях ситуация остается менее удовлетворительной, и в результате серьезными остаются как фактические, так и юридические недостатки, несмотря на тот факт, что Конституционный суд, ссылаясь на свободу передвижения и выбора места жительства, гарантированную статьей 27 Конституции Российской Федерации, объявил ряд нормативных актов в этой сфере неконституционными⁴. Усилия, целью которых является гарантировать, что система регистрации действительно является системой, основанной на уведомлении, а не на разрешениях, и что она защищена от злоупотреблений и дискриминационной практики, не увенчались успехом в ряде субъектов Федерации, в том числе в Москве, а также в Ставропольском и Краснодарском краях.

36. Консультативный комитет особенно обеспокоен тем, что эти недостатки режима регистрации по месту жительства непропорционально затрагивают лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Также имеются достоверные сведения, согласно которым представители правоохранительных органов в ряде случаев злоупотребляют региональным и местным режимами регистрации, подвергая в особенности лиц кавказского и азиатского происхождения многократным неправомерным проверкам документов. Консультативный комитет

⁴ См. решения Конституционного суда № -9-П от 4 апреля 1996 года и № -4-П от 2 февраля 1998 года.

признает, что определенные важные меры по пресечению подобной практики приняты были, но их необходимо расширять и осуществлять более решительно. Необходимо подчеркнуть, что недостатки режима регистрации не только создают проблемы в отношении статьи 4 Рамочной конвенции, но также препятствуют выполнению других статей Рамочной конвенции, поскольку в ряде случаев доступ к образованию и другие права фактически обуславливаются регистрацией соответствующих лиц.

37. Вышеупомянутые проблемы, связанные с регистрацией, часто становятся особенно острыми в тех ситуациях, когда, с точки зрения властей, гражданство соответствующих лиц не определено, как в случае с некоторыми турками-месхетинцами в Краснодаре, не сумевшими получить гражданство Российской Федерации. Поэтому Консультативный комитет ожидает, что закон о гражданстве, вступивший в силу 1 июля 2002 года, будет соблюдаться с учетом трудностей, с которыми сталкиваются данные лица, и даст им возможность получить подтверждение гражданства Российской Федерации в соответствии с действующими нормами. Консультативный комитет также отмечает, что пункт 6 статьи 4 вышеупомянутого закона поддерживает усилия по предоставлению гражданства лицам без гражданства, проживающим в Российской Федерации.

38. Консультативный комитет отмечает, что в ряде субъектов Российской Федерации к правовому статусу турков-месхетинцев подходят удовлетворительным образом, так как им обеспечен должный доступ к процедурам как получения гражданства, так и регистрации. Подобные примеры решений следует позаимствовать властям тех регионов, где трудности все еще широко распространены, в частности Краснодару (см. также комментарии по статье 16).

39. Консультативный комитет приветствует усилия, предпринятые федеральными властями, в том числе Генеральным прокурором, целью

которых является привести региональные законы и практику регистрации в соответствие с действующими стандартами прав человека, но полагает, что всем заинтересованным сторонам, включая президентских представителей в федеральных округах и министерство юстиции, следует и далее наращивать эти усилия. Консультативный комитет считает, что эти усилия должны также охватывать другие процедуры, такие, как контроль за исполнением законодательства, касающегося "вынужденных переселенцев", с целью гарантировать их осуществление с должным учетом действующих стандартов прав человека и без дискриминации лиц, принадлежащих к чеченской национальности или другим соответствующим национальностям.

40. В этой связи Конституционный комитет приветствует тот факт, что Уполномоченный по правам человека в парламенте привлек внимание к проблемам, связанным с выполнением статьи 4 Рамочной конвенции, в том числе к порядку осуществления режима регистрации. В этом отношении Консультативный комитет приветствует стремление парламентского Уполномоченного по правам человека более всеобъемлюще рассматривать также и другие вопросы, связанные с выполнением Рамочной конвенции, в том числе вопросы, касающиеся положения лиц, принадлежащих к коренным народам. Консультативный комитет выражает надежду, что канцелярии омбудсменов в субъектах Федерации также будет уделять больше внимания этим проблемам. В то же время Консультативный комитет отмечает, что Государственная Дума в настоящее время рассматривает вопрос о создании канцелярии омбудсмена, которая занималась бы защитой национальных меньшинств.

41. Консультативный комитет с глубоким сожалением отмечает тот факт, что с особыми трудностями сопряжено обеспечение действительного и полного равенства в отношении многих численно малых народов Севера, которые продолжают испытывать разнообразные

трудности в экономической, социальной, политической и культурной сферах жизни в такой мере, что данная ситуация противоречит статье 4 Рамочной конвенции. Консультативный комитет отмечает, что непрекращающееся ущемление интересов этих меньшинств стало одной из причин крайне неблагоприятного состояния здоровья в их среде. Более того, повсеместно низкий уровень образования среди группы, о которой идет речь, в сочетании с ограничением их доступа к традиционным средствам существования, привели к несоразмерно высокому уровню безработицы. Консультативный комитет полагает, что властям следует уделять больше внимания их положению, в том числе путем принятия более действенных мер, направленных на соблюдение нового законодательства об их правах (см. также комментарии по статьям 5 и 15 настоящего мнения).

42. Консультативный комитет считает, что, несмотря на ряд отдельных инициатив, Российская Федерация не смогла обеспечить действительное и полное равенство между большинством населения и цыганами, и что положение цыган остается сложным в таких областях, как устройство на работу и жилищные условия (см. также комментарии по статье 15). Эти проблемы усугубляются неудовлетворительным положением цыган в системе образования (см. комментарии по статье 12). Консультативный комитет полагает, что эти вопросы заслуживают большего внимания.

Статья 5

43. Закон о национально-культурной автономии 1996 года является главной законодательной основой для выполнения принципов, содержащихся в статье 5 Рамочной конвенции. Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что количество национально-культурных автономий, зарегистрированных на региональном и местном уровнях, увеличивается и сейчас превышает 300. Консультативный комитет считает, что такие автономии могут внести вклад в улучшение защиты

культур меньшинств. Например, недавнее создание культурной автономии цыган на федеральном уровне, надеемся, приведет к улучшениям в неудовлетворительном положении их языка и культуры в средствах массовой информации и других сферах. В то же время Консультативный комитет считает, что эффективность выполнения закона, о котором идет речь, может быть повышена во многих аспектах. Консультативный комитет отмечает, что недостатки в выполнении закона также были признаны властями Российской Федерации и что поправки к нему в настоящее время рассматриваются в Государственной Думе. Консультативный комитет верит, что наблюдения, приведенные ниже, а также наблюдения, сделанные в соответствии со статьей 3 в настоящем мнении относительно данного закона, будут приняты во внимание в этом процессе.

44. Консультативный комитет отмечает, что создание консультативных советов не только на федеральном уровне, но также на уровне субъектов Федерации, предусмотренное в статье 7 закона о национально-культурной автономии, является важным элементом в выполнении принципов закона, и поэтому их следует более последовательно создавать во всех субъектах Федерации, где были созданы культурные автономии. Относительно Консультативного совета при правительстве Российской Федерации, учрежденного в соответствии со статьей 7 упомянутого закона, Консультативный комитет полагает, что для того, чтобы он эффективно выполнял свои задачи, заседания упомянутого органа должны быть более регулярными, а его консультации - более последовательными, чем это было до настоящего момента. Например, чтобы активизировать участие Совета в подготовке проектов нормативных актов, относящихся к национальным меньшинствам, как это предусмотрено в статье 7 закона, требуется расширить консультации. Консультативный комитет также подчеркивает необходимость обеспечить механизмы в федеральном

Консультативном совете для рассмотрения взглядов представителей местных и региональных культурных автономий тех меньшинств, для которых не были учреждены автономии на федеральном уровне.

45. Консультативный комитет также отмечает, что Министерство по делам национальностей, национальной и миграционной политике является главным федеральным органом, предоставляющим государственную поддержку для учреждения и функционирования культурных автономий и что после упразднения указанного министерства указом Президента от 16 октября 2001 года не ясно, какой федеральный орган будет выполнять соответствующие задачи. Консультативный комитет верит, что задачи будут четко распределены, и таким образом будет обеспечена преемственность важных инициатив, которые уже осуществляются. Более того, обязательно необходимо, чтобы эти реформы привели к структуре, легко доступной для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В этой связи Консультативный комитет ссылается на создание отделений упраздненного министерства в субъектах Федерации и настаивает на том, чтобы власти обеспечили, чтобы эффективная региональная сеть, поддерживающая функционирование культурных автономий и национальных меньшинств в целом, также являлась компонентом новой структуры и чтобы административное положение и ответственность органов власти были четко определены.

46. Что касается распределения финансовой помощи на федеральном уровне, Консультативный комитет отмечает, что существует место для улучшения в том, что касается вовлечения представителей национальных меньшинств в процесс принятия решений (см. также соответствующие комментарии по статье 15 в настоящем мнении). Кажется, также существует некоторая степень неопределенности относительно уровня поддержки, выделяемой на эту сферу, так как в федеральном бюджете не существует отдельной строки, посвященной поддержке деятельности

национальных меньшинств. Однако представляется, что поддержка, оказываемая федеральными ресурсами, довольно ограничена и что бюджеты субъектов Федерации часто являются основным источником государственного финансирования инициатив в этой сфере. Консультативный комитет полагает, что такое положение дел может создать особенные трудности для лиц, принадлежащих к рассеянным меньшинствам, и поэтому их инициативам федеральным органам власти следует уделить повышенное внимание в рамках культурных автономий, а также в более общем контексте.

47. Что касается финансовых ассигнований на поддержку культурной и иной деятельности национальных меньшинств в субъектах Федерации, Консультативный комитет отмечает, что были предприняты некоторые ценные инициативы благодаря отдельной бюджетной строке, установленной в 49 субъектах, и другим источникам, например в Оренбургской области. В то же время уровень поддержки значительно варьируется от региона к региону и есть сообщения, указывающие на то, что в некоторых районах, а именно в Республике Марий Эл, поддержка некоторых инициатив по защите культур меньшинств в последнее время сократилась. Признавая, что существуют экономические трудности, Консультативный комитет полагает, что властям следует активизировать свои усилия для обеспечения некоторого уровня последовательности поддержки, оказываемой инициативам в этой сфере, а также того, что сокращения вводятся лишь когда это необходимо.

48. Консультативный комитет далее отмечает необходимость как федеральным властям, так и органам власти субъектов федерации уделять повышенное внимание сбалансированности поддержки культур меньшинств в том, что касается различных меньшинств в данном субъекте Федерации. В этой связи Консультативный комитет отмечает, что хотя инициативы, относящиеся к культурам "титულных наций" республики

заслуживают всеобъемлющей поддержки, лица, относящиеся к "нетитульным" группам во многих субъектах Федерации находятся в особенно сложном положении и заслуживают повышенного внимания со стороны заинтересованных органов власти. Например, Консультативный комитет считает важным, чтобы в таких субъектах, как Республика Башкортостан и Республика Татарстан, где оказывается впечатляющая поддержка соответственно башкирским и татарским инициативам, далее продолжалась и консолидировалась поддержка лицам, принадлежащим к другим группам.

49. По мнению Консультативного комитета, лица, принадлежащие ко многим из небольших по численности коренных народов Севера, часто находятся в особенно сложном положении в том, что касается выполнения принципов статьи 5 и других положений Рамочной конвенции. Их культуры и языки особенно подвержены ассимиляции - как культурой большинства населения, так и культурами более крупных меньшинств, проживающих в том же регионе - до такой степени, что некоторые из этих культур и языков находятся на грани исчезновения. Подобное происходит частично вследствие того, что многие черты их традиционной культуры, такие, как оленеводство, рыболовство и охота, тесно связаны с использованием их территорий и того, что многие из этих территорий одновременно являются ареной столкновения интересов и эксплуатируются газовой, нефтяной и другими отраслями промышленности, что зачастую на практике преобладает, и к тому же вносит вклад в появление крупномасштабных природоохранных проблем, угрожающих многим рассматриваемым территориям.

50. Консультативный комитет приветствует признание органами власти существования проблем в этой области, а также того факта, что культуры, о которых идет речь, восприимчивы к ассимиляции. Это отражено в отмеченных мерах по улучшению законодательной защиты данных групп

населения, осуществленных за последние годы, в частности, благодаря закону о гарантии прав коренных малочисленных народов Российской Федерации от 1999 года, а также закону об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока от 2000 года и закону о территориях традиционного природопользования Севера, Сибири и Дальнего Востока от 2001 года.

51. Однако исполнение этих новых законов и создание с данной целью необходимых механизмов, к сожалению, продвигались медленно и некоторые из центральных элементов предусмотренной в них схемы защиты до сих пор не были реализованы. Это относится, помимо прочего, к ключевым положениям, касающимся использования земли и позитивных мер по обеспечению доступа к рыболовству и другим традиционным средствам жизнедеятельности. Более того, создание "общин" коренных народов в данных регионах якобы натолкнулось на серьезные правовые и технические препятствия как на федеральном, так и региональном уровне (см. также комментарии по статье 15). Консультативный комитет считает важным устранить эти препятствия и приступить к осуществлению положений рассматриваемых законов, что должно стать первоочередной задачей для министерства экономического развития и торговли и других заинтересованных органов власти.

52. Учитывая существование некой неопределенности относительно разделения соответствующих функций между различными органами власти, Консультативный комитет считает, что распределение соответствующих обязанностей между различными органами власти необходимо устанавливать более четко с целью обеспечения оперативного исполнения законодательства, а также с целью разработки и проведения более последовательной и всеобъемлющей политики в данной области. Более того, Консультативный комитет отмечает, что по-видимому, соответствующие федеральные органы власти, в особенности

министерство экономического развития и торговли, располагают лишь ограниченными знаниями по конкретным проблемам, касающимся защиты коренных народов, и поэтому необходимы дальнейшие меры для более глубокого ознакомления чиновников с данными вопросами.

53. Упомянутый выше закон о гарантии прав коренных малочисленных народов Российской Федерации от 1999 года содержит конкретные критерии относительно его сферы применения, в том числе, помимо прочего, устанавливает, что рассматриваемая группа должна составлять менее 50 000 человек. В некоторых регионах возникли трудности с определением того, какие группы отвечают упомянутым критериям и пользуются защитой упомянутого закона, и Консультативный комитет призывает власти обеспечить неуклонное и последовательное применение этих критериев, а также чтобы никакая группа не была произвольно исключена из сферы применения данного закона и/или соответствующих позитивных мер.

54. Консультативный комитет отмечает, что упомянутые выше общие правила, определяющие, на какой тип групп распространяется этот закон, не применимы в Республике Дагестан, где органы власти, согласно статье 1 закона, имеют право принимать решение по данному вопросу в соответствии со своими собственными критериями. Следовательно, Государственный совет Дагестана составил свой собственный список из 14 групп, подпадающих под действие указанного закона, который включает, помимо прочих, русских, проживающих в Республике, но не содержит четкого упоминания о ряде меньших этнических групп, проживающих в Республике. Признавая, что этнический состав Республики Дагестан крайне сложен и что группы, определенные властями Дагестана, могут действительно нуждаться в защитных мерах, Консультативный комитет считает, что заинтересованные органы власти не должны упускать из вида необходимость защищать и поддерживать все

те группы, на которые в основном и был изначально рассчитан закон (т.е. небольшие по численности коренные народы).

55. По мнению Консультативного комитета, ряд мер, предпринятых на основании закона о реабилитации репрессированных народов от 1991 года - который относится к национальным меньшинствам, подвергшимся депортации и другим видам широко распространенных политических репрессий со стороны советских властей в годы сталинского режима - способствовали выполнению статьи 5 Рамочной конвенции в отношении некоторых национальных меньшинств. Консультативный комитет призывает органы власти продолжать уделять пристальное внимание этому вопросу с целью обеспечить, чтобы указанные нормы, в том числе заложенные в них схемы компенсации для данных лиц, последовательно применялись ко всем лицам, принадлежащим к рассматриваемым группам. В то же время Консультативный комитет обращает внимание на причины, стоящие за продолжающейся задержкой в выполнении положений упомянутого выше закона, связанные с территориальной реабилитацией, и считает крайне важным решать соответствующие вопросы таким образом, чтобы не спровоцировать межнациональную напряженность.

Статья 6

56. Консультативный комитет отмечает, что в ряде регионов преобладает дух терпимости и межнационального диалога. Как федеральные, так и региональные органы власти разработали определенные инициативы в этой области, например, межведомственную программу "Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе". В то же время в ряде регионов возникли серьезные межнациональные проблемы, особенно на Северном Кавказе, а также в других частях Российской Федерации, и наблюдается явная необходимость в расширении инициатив по

продвижению и развитию межнационального диалога, помимо прочего, между осетинами и ингушами, в том числе на местном уровне.

57. Недостаток межнациональной терпимости стал особенно очевиден в ходе конфликта в Чечне. Серьезные нарушения прав человека и террористические акты, совершенные в этом контексте, также способствовали другим действиям и взглядам, которые не отражают принципы, содержащиеся в статье 6 Рамочной конвенции.

58. Консультативный комитет обеспокоен результатами исследования, которые показывают, что отношение в обществе к лицам, принадлежащим к определенным национальным меньшинствам, крайне негативное. Это относится, в частности, к чеченцам и представителям других национальных меньшинств кавказского и центральноазиатского происхождения, а также к цыганам. С подобными проблемами столкнулись лица, принадлежащие к меньшинствам, образовавшимся — сравнительно недавно, в частности, выходцы из Африки и Азии. В этой связи Консультативный комитет напоминает, что статья 6 Рамочной конвенции имеет широкую личную сферу применения распространяясь также на лиц в поисках убежища, и лиц, принадлежащих к другим группам, которые традиционно не населяли данную страну.

59. Консультативный комитет, в частности, обеспокоен жестокими нападениями на лиц, принадлежащих к упомянутым выше национальным меньшинствам, на рынках и в других общественных местах со стороны членов расистских и экстремистских групп. Хотя определенные политические власти осудили данные инциденты, число расследований и преследование таких случаев представляется незначительным по сравнению с отчетами групп по защите прав человека и других независимых органов, отслеживающих развитие событий в данной сфере. Это говорит о том, что о многих случаях не сообщается сотрудникам правоохранительных органов, что, по крайней мере, частично отражает

недостаточное доверие к работе милиции и других правоохранительных органов. Такой недостаток доверия усугубляется сообщениями о том, что в некоторых случаях лица, принадлежащие к данным национальным меньшинствам, страдали от рук самих сотрудников правоохранительных органов (см. также комментарии по статье 4). Консультативный комитет глубоко сожалеет о том, что, похоже, правоохранительные органы не желают признавать и исследовать эти проблемы, в том числе в своих рядах а также признавать, что за нападениями на лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, стоят расистские мотивы. Комитет призывает власти более решительно расследовать и преследовать такие инциденты. Более того, Консультативный комитет полагает, что дополнительные мероприятия по подготовке сотрудников правоохранительных органов по вопросам прав человека в данной сфере могли бы способствовать последовательному исполнению действующего законодательства и помочь в борьбе с такими явлениями.

60. Консультативный комитет приветствует тот факт, что органы верховной федеральной власти сделали определенные заявления, подчеркнув важность межнациональной терпимости, но их эффект был подорван достойными сожаления вступлениями некоторых политиков в Москве, Краснодарском крае и ряде других регионов, укрепляющими отрицательные стереотипы, в том числе те, которые огульно изображают лиц, принадлежащих к определенным национальным меньшинствам, как ответственных за преступную деятельность в данном регионе.

61. Консультативный комитет также глубоко озабочен тем фактом, что власти в Краснодарском крае и некоторых других регионах связаны с определенными организациями, представляющими казаков, в то время как деятельность некоторых их представителей подрывает межнациональные отношения в данных регионах и противоречит принципам Рамочной конвенции. Консультативный комитет обратил внимание на сообщения

властей о том, что правоохранительные органы Ростовской области предприняли некоторые меры против казаков, которые призывали к депортации определенных национальных меньшинств из региона, но Консультативный комитет считает, что как федеральные власти, так и власти всех рассматриваемых регионов должны бороться с такими проявлениями нетерпимости более решительно и последовательно (см. также комментарии по статье 16).

62. Несмотря на ряд примеров того, как средства массовой информации пытаются способствовать межнациональной терпимости, Консультативный комитет с сожалением отмечает, что некоторые агентства по-прежнему освещают проблемы, относящиеся к определенным национальным меньшинствам, таким образом, то это подрывает терпимость и межнациональный диалог. Комитет приветствует тот факт, что некоторые органы власти предприняли определенные меры для противодействия такого рода сообщениям и что соответствующим министерством был сделан ряд предупреждений согласно статьям 4 и 16 федерального закона о средствах массовой информации. Кроме того, было начато уголовное производство на основании статьи 282 Уголовного кодекса, запрещающей разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти, в том числе в связи с публикацией якобы антисемитских статей. Тем не менее число случаев, расследуемых властями, остается очень незначительным по сравнению с результатами инициатив по контролю со стороны независимых средств массовой информации, которые указывают на то, что несмотря на некоторые положительные тенденции, особенно что касается общенациональных средств массовой информации, широко наблюдается усиление отрицательных стереотипов, в частности, в местных и региональных СМИ. Например, это происходит с сообщениями о представителях национальных меньшинств с Кавказа и из Центральной Азии, а также

евреях и цыганах. Учитывая эти печальные обстоятельства, Консультативный комитет полагает, что в данной сфере необходим более всеобъемлющий подход, полностью признающий свободу слова. Помимо полного выполнения соответствующих законодательных положений Консультативный комитет считает необходимыми инициативы по дополнительной подготовке в области освещения вопросов, связанных с национальными меньшинствами, учитывая принципы, содержащиеся в рекомендации № (97) 21 Комитета министров по вопросу о средствах массовой информации и поощрении культуры терпимости.

63. Консультативный комитет обращает внимание на новый федеральный закон о борьбе с экстремистской деятельностью от 31 июля 2002 года. Консультативный комитет считает, что этот закон может способствовать выполнению статьи 6 и других положений Рамочной конвенции, но только если его осуществление будет четко ограничиваться и не будет препятствовать какой-либо законной деятельности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В этой связи Консультативный комитет также подчеркивает, что потенциал других существующих законов в данной области мог бы использоваться лучше благодаря более эффективному контролю и расследованию "преступлений на почве ненависти" и других сопутствующих проблем.

64. Консультативный комитет с сожалением отмечает, что на кладбищах и в местах религиозного значения национальных меньшинств, особенно евреев, в различных частях Российской Федерации имели место случаи вандализма. Консультативный комитет приветствует заявления федеральных властей против таких актов и выражает пожелание, чтобы власти уделяли большое внимание предотвращению, а также расследованию и преследованию таких инцидентов.

65. Консультативный комитет отмечает, что недавние террористические акции, а также конфликт в Чечне в некоторых случаях ужесточили

отношение в обществе к мусульманам. Консультативный комитет приветствует тот факт, что власти признают это предметом обеспокоенности, и считает, что следует уделять больше внимания предотвращению межконфессиональной напряженности, и что необходимо далее расширять и укреплять действующие инициативы такого характера.

Статья 7

66. Консультативный комитет отмечает, что несмотря на то, что права, содержащиеся в статье 7 Рамочной конвенции, в значительной мере гарантированы федеральным законодательством, в том числе для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, по-прежнему существуют недоработки, в том числе в законодательстве ряда субъектов Федерации (см. также комментарии, относящиеся к законодательству о языке по статье 9). Поэтому Консультативный комитет полагает, что федеральным властям необходимо продолжать предпринимать усилия по обеспечению соответствия законодательства субъектов Федерации федеральным нормам, в частности в том, что касается прав человека.

67. Что касается практики, Консультативный комитет понимает, что хотя рассматривается права в Российской Федерации в основном соблюдаются, по-прежнему существуют недоработки по этому вопросу и национальные и международные органы были поставлены в известность о ряде заявленных нарушений. Консультативный комитет считает, что позиция некоторых органов власти, в частности на региональном и местном уровне, создала определенные препятствия для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в осуществлении рассматриваемых прав. Например, до Консультативный комитета дошли сообщения, из которых следует, что процесс регистрации неправительственных организаций, в том числе, состоящих из лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в некоторых случаях был

чрезмерно обременительным, вплоть до того, что это препятствовало деятельности некоторых организаций.

68. Консультативный комитет отмечает, что как закон о национально-культурной автономии от 1996 года, так и закон об общественных объединениях от 1995 года после вступления в силу принятых к нему 15 февраля 2002 года Государственной Думой поправок в основном понимаются как исключаящие политическую деятельность из сферы автономий и организаций, созданных на основе этих законов. Учитывая, что деятельность, направленная на защиту национальных меньшинств, также может рассматриваться в политической плоскости, Консультативный комитет подчеркивает, что данное исключение не следует толковать так, чтобы это препятствовало законной деятельности культурных автономий или общественных организаций лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

69. –Памятуя о ситуации, описанной в предыдущем пункте, крайне важно, чтобы представители национальных меньшинств, имели возможность отстаивать свои законные интересы также с помощью политических партий. Поэтому Консультативный комитет с сожалением отмечает формулировку пункта 3 статьи 9 закона о политических партиях от 2001 года, который запрещает создание политических партий "по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности" и устанавливает, что под этим определением понимается указание в уставе программе политической партии цели защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение этих целей в названии политической партии. По мнению Консультативного комитета, потенциальная сфера применения данного положения настолько широка, что допускает толкования, которые могут ограничить законную деятельность, направленную на защиту национальных меньшинств политическими партиями. Кроме того, вместе

с описанными в предыдущем пункте ограничениями, касающимися общественных объединений и культурных автономий, данное положение может отрицательно сказаться на свободе ассоциаций лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

70. Что касается двух предыдущих пунктов, то Консультативный комитет полагает, что органам власти Российской Федерации следует пересмотреть законодательные рамки в отношении организаций для обеспечения того, чтобы та законная, направленная на защиту национальных меньшинств деятельность, которая носит политический характер, была также защищена как де-юре, так и де-факто, и чтобы ее можно было осуществлять согласно статьям 7 и 15 Рамочной конвенции (см. также соответствующие замечания по статье 15).

71. Консультативный комитет подчеркивает, что в Чечне и в районах, непосредственно затронутых конфликтом в Чечне, был отмечен ряд ограничений рассматриваемых прав, поэтому прекращение военных действий и укрепление эффективно действующей администрации, полностью уважающей права человека, также важны для выполнения статьи 7 Рамочной конвенции.

Статья 8

72. Консультативный комитет отмечает, что принятый в 1997 году федеральный закон о свободе совести и о религиозных объединениях подвергся критике, в частности, со стороны парламентского уполномоченного по правам человека, как создающий проблемы с точки зрения прав человека. Консультативный комитет отмечает, что, хотя в целом данный закон и не препятствует лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, пользоваться их правами, закрепленными в статье 8 Рамочной конвенции, проблемы, отмечаемые при осуществлении закона, а также в процессе регистрации на местном и региональном уровне

религий некоторых национальных меньшинств, ставят вопрос о целесообразности уделения им со стороны властей большего внимания.

73. В этой связи Консультативный комитет подчеркивает, что находящиеся на рассмотрении законодательные инициативы в этой сфере должны формулироваться таким образом, чтобы они в полной мере соблюдали права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, исповедывать свою религию или выражать убеждения, а также создавать религиозные учреждения, организации и ассоциации.

Статья 9

74. Что касается печатных средств массовой информации, то Консультативный комитет отмечает, что право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на свободу получать и обмениваться информацией или идеями на своем языке без вмешательства со стороны государственной власти, в основном соблюдается. В статье 20 закона о языках народов Российской Федерации 1991 года говорится, что учредители журналов и газет вправе выбирать язык, на котором они издаются, и на практике значительное число газет и иных публикаций издается на языках национальных меньшинств.

75. Закон о национально-культурной автономии 1996 года предусматривает оказание поддержки организации изданий культурных автономий как со стороны федеральных, так и региональных органов власти, а статье 9 Концепции государственной национальной политики 1996 года признается необходимость поощрять издания СМИ на языках национальных меньшинств на центральном, региональном и местном уровнях. В соответствии с вышеупомянутым положением определенная поддержка оказывается особенно на уровне субъектов Федерации, например в Оренбургской области, однако укреплять и распространять такую практику следует во всей Федерации. Консультативный комитет понимает, что основной проблемой, в частности у СМИ малочисленных,

а также рассеянных меньшинств, таких, как азербайджанцы и украинцы, являются финансовые трудности и поэтому, по мнению Комитета, федеральным органам власти надлежит уделить больше внимания решению именно этой проблемы.

76. Что касается электронных средств массовой информации, Консультативный комитет отмечает, что в пункте 1 статьи 20 закона о языках народов Российской Федерации предусматривается, что передачи всероссийского телевидения и радиовещания осуществляются на русском языке. В то же время в пункте 2 статьи 20 данного закона предусматривается использование других языков в средствах массовой информации субъектов Федерации. Хотя в данной статье и признается, что Российская Федерация может законно требовать от вещательных компаний лицензирования вещания и что необходимость в популяризации государственного языка может быть одним из факторов, который надлежит учитывать в этом контексте, она тем не менее, представляется чрезмерно ограничивающей, поскольку предполагает полное исключение использования языков национальных меньшинств на федеральном телевидении и радиовещании. Консультативный комитет считает, что подобное априорное исключение не совместимо с положениями статьи 9 Рамочной конвенции, имея в виду, среди прочего численность соответствующего населения, а также тот факт, что значительное число лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, рассеяно и проживает в различных субъектах Федерации.

77. Кроме того, Консультативный комитет отмечает, что в законодательствах ряда субъектов Федерации, законная задача защиты языка титульной нации наряду с русским языком обеспечивается путем принятия законов, не адекватно отражающих принципы статьи 9 Рамочной конвенции. В частности положения, предусматривающие использование на государственном телевидении и радио какого-либо субъекта Федерации

только русского языка и языка титульной нации, о чем гласит, например, статья 28 закона Республики Бурятия о языках народов Республики Бурятия 1992 года, не соответствует требованиям районов, где проживает большое число лиц, говорящих на языках других национальных меньшинств, отличных от языка титульной нации. Точно так же Консультативный комитет считает, что статья 19 закона Республики Татарстан о языках народов Республики Татарстан от 1996 года, предусматривающая использование в средствах массовой информации других языков кроме русского и татарского, если какое-либо национальное меньшинство составляет большинство на определенной территории в сущности излишне ограничительна в силу сложившихся в данном субъекте Федерации обстоятельств.

78. Что касается практической стороны вопроса, то, Консультативный комитет приветствует тот факт, что вещание на языках национальных меньшинств введено в целом ряде субъектов Федерации. За некоторым исключением такие программы в основном ведутся на языке титульной нации данных субъектов. Напротив, лица нацменьшинств, находящиеся вне своих территориальных образований и не имеющие иного конкретного образования в пределах Российской Федерации повсеместно испытывают трудности с получением доступа к электронным средствам массовой информации - на своем собственном языке. Консультативный комитет признает, что в некоторых субъектах Федерации, например в Самарской области, началась реализация многообещающих инициатив по внедрению вещания на языках ряда национальных меньшинств, однако инициативы нуждаются в распространении.

Статья 10

79. Консультативный комитет отмечает, что существующее законодательство Российской Федерации, а именно статья 26 Конституции и статья 2 закона о языках народов Российской Федерации, в целом

обеспечивают право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на использование своего языка. Примечательно, что хотя в этом законе и содержится ряд норм, касающихся использования государственного языка, в пункте 2 его статьи 1 говорится также, что указанные юридические нормы не регулируют использование языков в межличностных неофициальных взаимоотношениях или в деятельности общественных и религиозных объединений.

80. Вместе с тем Консультативный комитет принимает к сведению инициативы по дальнейшему укреплению в дальнейшем и расширению сферы правовой защиты русского языка путем предложения нового закона о русском языке в качестве государственного языка Российской Федерации, проект которого был принят в первом чтении Государственной Думой 7 июня 2002 года. Признавая законность стремления защитить русский язык, Консультативный комитет считает важным, чтобы эта защита осуществлялась при полном соблюдении прав, содержащихся в статьях 10, 11 и других соответствующих положениях Рамочной конвенции. Поэтому Консультативный комитет заинтересован в том, чтобы рассматриваемые законодательные инициативы не содержали элементов, препятствующих использованию языков национальных меньшинств в частной жизни и публично, в том числе в сфере деятельности организаций или частных предприятий. В связи с этим необходимо, чтобы содержание и формулировки любого подобного закона тщательно выверялись, с тем чтобы исключить толкования, которые могли бы воспрепятствовать осуществлению рассматриваемых прав.

81. Консультативный комитет приветствует тот факт, что ряд субъектов Российской Федерации приняли законы, направленные на защиту языков. Далее он отмечает, что ряд республик Российской Федерации в дополнение к русскому языку ввели в соответствии с пунктом 2 статьи 68 Конституции Российской Федерации в качестве государственных языков

языки соответствующих титульных наций. Хотя намерение защитить подобные языки достойно высокой оценки и заслуживает дальнейшего развития и распространения на другие субъекты Федерации, Консультативный комитет подчеркивает, что законы, направленные на защиту этих государственных языков, должны истолковываться и осуществляться так, чтобы они не сказывались негативно на праве использовать другие языки в таких сферах, как сфера деятельности частных предприятий и организаций.

82. Консультативному комитету известно о принятом в первом чтении Государственной Думой 5 июня 2002 года проекте поправки к закону языках народов Российской Федерации 1991 года, в котором содержится требование использования в государственных языках Российской Федерации и ее республик алфавита на основе кириллицы, если федеральным законодательством не будут введены исключения. По мнению Консультативного комитета, это может означать, что право республик на введение государственного языка, используемого наравне с русским языком, предусмотренное в пункте 2 статьи 68 Конституции Российской Федерации, не предполагает права на выбор алфавита для использования такого языка.

83. Консультативный комитет отмечает, что в отличие от пункта 1 статьи 11 Рамочной конвенции (как говорится в пояснительном докладе), статья 10 Рамочной конвенции не рассматривает вопрос о выборе алфавита отдельно от права на использование языка национального меньшинства. Действительно, Консультативный комитет полагает, что провести четкое различие между этими двумя взаимосвязанными понятиями и создать отдельные правовые режимы для них достаточно сложно. Признавая, что внутри рассматриваемых национальных меньшинств - таких, как татары, - не всегда отмечается согласие относительно того, какой алфавит следует использовать в языке

меньшинства, Консультативный комитет полагает, что в принципе этот вопрос должен решаться теми, кого он непосредственно касается, и что федеральным органам власти следует воздерживаться от навязывания каких-либо искусственных решений. Кроме того, по мнению Консультативного комитета, в случаях, когда использование языка не затрагивает отношений с органами государственной власти, выбор алфавита, как правило, должен оставаться на усмотрении заинтересованных лиц и не должен быть предметом каких-либо нормативных ограничений. Консультативный комитет надеется, что все находящиеся на рассмотрении законодательные инициативы будут сформулированы таким образом, чтобы они отражали эти принципы и не содержали чрезмерных ограничений в этом отношении.

84. Что касается использования языков меньшинств в отношениях между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и административными органами, то Консультативный комитет отмечает, что в статье 16 закона о языках народов Российской Федерации говорится, что граждане Российской Федерации вправе обращаться в государственные органы, организации, учреждения и на предприятия Российской Федерации с предложениями, заявлениями, жалобами на государственном языке Российской Федерации, родном языке или на любом другом языке народов Российской Федерации, которым они владеют и что ответы даются на языке обращения, за исключением случаев, когда это "невозможно". Консультативный комитет приветствует тот факт, что хотя положение и сформулировано в общих выражениях, в целом оно отражает принципы, закрепленные в пункте 2 статьи 10, при условии, что слово "невозможно" толкуется достаточно точно, для того чтобы обеспечить соблюдение данного права во всех районах традиционного проживания, а также там, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, составляют значительное число.

85. Консультативный комитет приветствует тот факт, что в ряде субъектов Федерации принципы предыдущих пунктов дорабатываются и укрепляются. В частности, подобные меры были приняты согласно статье 4 закона о государственных языках Республики Коми 1992 года и статье 14 закона Республики Татарстан о языках народов Республики Татарстан 1996 года. Хотя эти меры по защите языков данных республик и заслуживают высокой оценки, Консультативный комитет отмечает, что право на использование языков этих национальных меньшинств, не имеющих статуса государственного, для общения с административными органами власти, обычно не разрабатывается за пределами норм федерального закона, описанных в предыдущем пункте. В связи с этим Консультативный комитет отмечает, что несмотря на то, что право на введение государственных языков на уровне субъектов Федерации ограничено в соответствии с пунктом 2 статьи 68 Конституции Российской Федерации республиками Федерации, это не исключает возможности других субъектов Федерации вводить конкретные нормы, защищающие языки национальных меньшинств, в том числе в отношении их использования в общении с административными органами без объявления этих языков государственными. Консультативный комитет полагает, что заинтересованным субъектам следует рассмотреть вопрос о принятии подобных инициатив, поскольку они, несомненно, послужат осуществлению основного принципа, содержащегося в статье 4 закона о языках народов Российской Федерации.

86. На практике же лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, язык которых не является государственным в данном регионе, как представляется, имеют относительно ограниченные возможности использовать свои языки в контактах с административными органами, поэтому Консультативный комитет считает, что такая ситуация заслуживает дополнительного внимания. В связи с этим необходимо

обеспечить, чтобы инициативы, направленные на укрепление роли русского языка в качестве государственного (см. пункт 80 выше), не создали риск дальнейшего сокращения этих возможностей.

Статья 11

87. Консультативный комитет отмечает, что принципы статьи 11 Рамочной конвенции отражены в ряде законоположений Российской Федерации и ее субъектов. Что касается топографических знаков, то Консультативный комитет отмечает, что статья 8 федерального закона об обозначении географических объектов 1997 года предусматривает, где необходимо, географические названия и на языках национальных меньшинств, а также предусматривает возможность их обозначения с использованием латинского алфавита. Консультативный комитет приветствует этот принцип, хотя отмечает, что лимитирование этой возможности только ситуациями, когда подобные обозначения на языках национальных меньшинств являются "необходимыми", представляется ограничительным. Консультативный комитет настоятельно призывает правительство обеспечить, чтобы предусмотренные поправки к закону о языках народов Российской Федерации (см. пункт 82 выше) не ограничивали сферу применения данного положения или не сказывались отрицательно на других гарантиях, способствующих осуществлению статьи 11 Рамочной конвенции.

Статья 12

88. Консультативный комитет отмечает, что нехватка соответствующих учебных пособий создает трудности для преподавания многих языков национальных меньшинств Российской Федерации. Например, неоднократно выражалась озабоченность тем, что дефицит учебников на украинском языке тормозит развитие обучения на этом языке в Российской Федерации. Консультативный комитет приветствует тот факт, что федеральные власти, ссылаясь на экономические трудности, признают

наличие недостатков в этой области. Консультативный комитет призывает органы власти проанализировать ситуацию и устранить эти недостатки, используя в данном контексте положительный опыт, накопленный в сфере двустороннего сотрудничества, например, в том, что касается обучения на немецком языке и учебников на нем (см. также соответствующие замечания по вопросам терпимости и межэтнического диалога в целом по статье 6).

89. Консультативный комитет понимает, что произошли изменения к лучшему в отношении того, как меньшинства изображаются в учебниках истории и других учебных пособиях. В то же время поступающие сообщения о наличии возможностей для более объективного, например изображения татар в учебниках истории, говорят о необходимости уделяния постоянного внимания этой проблеме с целью дальнейшего выправления ситуации в этой сфере.

90. Консультативный комитет с озабоченностью отмечает, что в ряде регионов существуют серьезные проблемы в отношении равных возможностей для доступа к образованию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Представляется, что особенно остро эти проблемы касаются перемещенного ингушского и чеченского населения в Ингушетии, где недостаток соответствующих образовательных услуг (такие услуги порой ограничены заслуживающими высокой оценки частными инициативами) подрывает равные возможности детей для доступа к образованию на различных уровнях, начиная с дошкольного. Консультативный комитет считает, что это вопрос, заслуживает большего внимания со стороны соответствующих органов власти.

91. Помимо ограниченных ресурсов, Консультативный комитет глубоко обеспокоен мерами, принимаемыми некоторыми местными и региональными органами власти в целях ограничения доступа лиц из числа национальных меньшинств к существующим образовательным

возможностям данного региона. Консультативный комитет, в частности, ссылается на попытки увязать доступ к образованию с регистрацией местожительства, что в сочетании с проблемами регистрационного режима (см. замечания по статье 4), может серьезно подорвать равные возможности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, для доступа к образованию и потому несовместимо со статьей 12 Рамочной конвенции. Крайне важно, чтобы федеральные, региональные или местные власти де-юре или де-факто не допускали применения подобных мер.

Статья 13

92. Основываясь на имеющейся в настоящее время в его распоряжении информации, Консультативный комитет считает, что осуществление настоящей статьи не дает повод для каких-либо конкретных замечаний.

Статья 14

93. Консультативный комитет отмечает, что статья 9 закона о языках народов Российской Федерации-1991 года предусматривает право граждан Российской Федерации на свободный выбор языка воспитания и образования и право на получение базового общего образования на своем родном языке, а также на выбор языка обучения в рамках, предлагаемых системой образования. В ней говорится также, что право граждан Российской Федерации на получение образования на их родном языке обеспечивается путем создания необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также путем создания условий для их работы. Аналогичные гарантии содержатся в статье 6 закона об образовании 1996 года.

94. Консультативный комитет отмечает, что вышеупомянутые принципы в общих чертах отражают права, содержащиеся в статье 14 Рамочной конвенции. Однако помимо общих принципов, по этому вопросу на федеральном уровне по этому вопросу нет детальных федеральных норм, которые предусматривали бы, среди прочего,

количественные пороги для введения преподавания на языках национальных меньшинств и их изучения. В некоторых субъектах Федерации данный вопрос регулируется более детально, но эти положения касаются только ограниченного числа соответствующих языков. В результате, нормативные рамки для применения статьи 14 остаются неясными и требуют уточнения, хотя некоторая степень гибкости несомненно оправданна, особенно на федеральном уровне, учитывая большое разнообразие различных меньшинств и регионов.

95. Что касается соответствующей практики, то Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что образовательная система в ряде субъектов Федерации постепенно превратилась из системы со всеобъемлющим доминированием русского языка в систему, частично отражающую также потребности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Подобные положительные изменения особенно заметны в республиках, однако имеют место также ценные маломасштабные инициативы в отношении преподавания языков некоторых малочисленных коренных народов в таких регионах, как Ханты-Мансийский автономный округ и Ямало-ненецкий автономный округ.

96. В то же время право на выбор языка обучения, предусмотренного в статье 9 закона о языках народов Российской Федерации, не в полной мере отражено в практике на всей территории Федерации. В ряде случаев введение языка национального меньшинства в качестве языка обучения было в принципе принято, однако на практике меры в этом отношении носят довольно ограниченный характер. Судя по имеющимся данным такая картина наблюдается, в частности, в отношении ногайского языка в Ставропольском крае, марийского языка в Республике Марий Эл или саамского языка и его диалектов на Кольском полуострове. Особые неудобства испытывают лица, принадлежащие к рассеянным меньшинствам, такие, как украинцы, чей язык преподается только в

относительно небольшом количестве школ, классов и на курсах (на что было обращено внимание Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств в его выводах на эту тему, переданных руководству Российской Федерации 12 января 2001 года); вместе с тем в этой сфере отмечены определенные, заслуживающие высокой оценки усилия, предпринимаемые в ряде регионов, в том числе в Республике Башкортостан. Серьезные недостатки в деле осуществления рассматриваемых прав имеются также в ряде больших городов, где возможности изучения своего языка или обучения на нем лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, по-видимому, не соответствуют потребностям и требованиям, предъявляемым этими лицами, хотя для решения этих проблем, частично за счет частного финансирования, например в Москве и Санкт-Петербурге, в том числе путем двуязычного образования, ряд достойных инициатив был предпринят.

97. Зачастую дела обстоят так, что язык нацменьшинства доступен только в начальных классах, а в старших классах ученики этих школ получают образование только на русском языке. Что касается сферы применения статьи 14, которая охватывает, среди прочего, среднее образование, то Консультативный комитет считает, что в ряде регионов следует рассмотреть вопрос о продлении обучения на языках национальных меньшинств и их изучения до старших классов. В этой связи Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что в ряде субъектов Федерации, таких как Республика Алтай, такое продление предусмотрено по крайней мере в отношении некоторых соответствующих языков, и что в отдельных случаях относительно широкие возможности для обучения на некоторых языках, например на башкирском языке в Республике Башкортостан и на татарском в Республике Татарстан, уже имеются.

98. Консультативный комитет отмечает далее, что объем обучения на языках национальных меньшинств в тех классах и районах, где это осуществимо, зачастую является недостаточным; так преподавание на языках коренных народов Севера или их изучение там, где это возможно, нередко ограничено несколькими часами в неделю.

99. В этой связи Консультативный комитет считает, что масштабы и объем преподавания на языках национальных меньшинств и их изучение необходимо расширить. Преследуя эту цель, органам власти также следует осуществлять статью 11 закона о национально-культурной автономии, учитывая культурные автономии при разработке государственных образовательных стандартов, а также типовых программ для государственных и муниципальных образовательных учреждений, где преподавание ведется на различных языках.

100. Консультативный комитет отмечает, что 21 июня 2001 года правительство Российской Федерации приняло проект целевой федеральной программы "русский язык" на 2002-2005 годы, цель которой заключается в "усилении роли русского языка в образовании". Признавая, что меры, направленные на поддержку языков национальных меньшинств, не наносят ущерб изучению официального языка и обучению на нем, Консультативный комитет надеется, что вышеупомянутая цель будет достигнута таким образом, чтобы не воспрепятствовать дальнейшему увеличению объема и улучшению качества преподавания на языках национальных меньшинств и их изучения.

Статья 15

101. Консультативный комитет отмечает, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, представлены в ряде органов исполнительной и законодательной ветвей власти, хотя в этом отношении до сих пор имеются недостатки, о чем говорится в пунктах ниже. Он отмечает далее, что важность вопросов, касающихся национальных

меньшинств, отражена также в некоторой степени в комитетской структуре федерального законодательного органа.

102. На уровне субъектов Федерации положение между соответствующими субъектами и меньшинствами, как представляется, существенно разнится. Если в отдельных республиках и был отмечен прогресс с точки зрения участия лиц, принадлежащих к соответствующим титульным нациям, в государственных делах, различные недостатки с выполнением статьи 15 Рамочной конвенции имеются в отношении ряда других соответствующих меньшинств.

103. Консультативный комитет отмечает, что существуют также значительные региональные различия в методах, избираемых для решения вопроса участия национальных меньшинств в государственных делах. Он отмечает, что в некоторых регионах соответствующие субъекты ввели в своих законодательных органах квоты для лиц, принадлежащих к коренным народам, особенно в Ханты-Мансийском автономном округе и в Ямало-Ненецком автономном округе. Такие квоты ясно выражено предусмотрены в статье 13 закона о гарантии прав малочисленных коренных народов Российской Федерации. Однако Консультативный комитет отмечает, что такие меры затрагивают лишь ограниченное число коренных народов, и что, к сожалению, во многих подобных субъектах задача обеспечения эффективного участия лиц, принадлежащих к этим народам, не была отражена в соответствующих региональных или местных нормах и на практике. Консультативный комитет считает, что как федеральные, так и региональные органы власти должны уделять больше внимания устранению этих недостатков, а также рассмотреть вопрос о целесообразности создания новых новаторских механизмов, таких, как конкретный представительный орган коренных народов, предлагаемый рядом их представителей.

104. Консультативный комитет отмечает, что в Республике Дагестан власти пытались обеспечить участие национальных меньшинств в местных советах и Народном собрании путем закрепления избирательных округов за конкретными этническими группами, сделав так, чтобы в них на выборах могли баллотироваться только лица, принадлежащие к этнической группе, представляющей соответствующий округ. Консультативный комитет понимает, что цель этих мер заключалась в обеспечении этнически сбалансированной системы политического представительства в соответствии со статьей 72 Конституции Республики Дагестан. Хотя некоторые меньшинства этого региона действительно стали лучше представлены, Консультативный комитет считает, что такие жесткие ограничения в отношении этнической принадлежности кандидатов в отдельно взятом округе создают серьезные проблемы с точки зрения статьи 15, в связи со статьей 3, Рамочной Конвенции. Они создают проблемы особенно в отношении участия лиц, принадлежащих к этническим группам, не относящимся к той, которая проживает в соответствующем округе, и тех лиц, которые желают баллотироваться на выборах, но предпочитают не указывать свою этническую принадлежность. В этой связи Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что власти приняли решение о проведении реформ, которые должны быть осуществлены в ходе выборов в Народное собрание в 2003 году. Консультативный комитет надеется, что реформа будет проведена в жизнь таким образом, который покажет, что в соответствии со статьей 15 Рамочной конвенции конкретные потребности лиц, принадлежащих к меньшинствам в Дагестане, можно решать без закрепления избирательных округов исключительно за кандидатами какой-либо конкретной этнической принадлежности.

105. Что касается закона о политических партиях 2001 года, то Консультативный комитет ссылается на недостатки, отмеченные в других

частях настоящего мнения (см. соответствующие замечания по статье 7) и указывает далее, что существуют и другие новые требования в отношении политических партий, которые могут повлиять на осуществление статьи 15 Рамочной конвенции. Консультативный комитет, в частности, отмечает, что статья 3 рассматриваемого закона требует, чтобы любая политическая партия имела региональные отделения в более чем половине субъектов Федерации. Это вполне может отразиться на возможностях создания партий лицами, принадлежащими к компактно проживающим национальным меньшинствам, а также неблагоприятно сказаться на их эффективном участии в государственных делах. Консультативный комитет придерживается того мнения, что власти должны внимательно изучить последствия этого положения для права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, участвовать в государственных делах, с тем чтобы это не наносило ущерба осуществлению принципов, содержащихся в статье 15, и при необходимости внести в него соответствующие поправки.

106. Консультативный комитет отмечает, что ряд субъектов Российской Федерации включили в свои законодательства требования в отношении знания языков для кандидатов на пост президента, согласно которым кандидат должен владеть русским языком и языком титульной нации соответствующего субъекта Российской Федерации. Консультативный комитет признает важность поддержки языков рассматриваемых титульных наций, а также того, что знание языков национальных меньшинств высшими должностными лицами может способствовать осуществлению Рамочной конвенции и заслуживает всяческого поощрения. Тем не менее Консультативный комитет придерживается того мнения, что жесткие законодательные требования в отношении знания языков, предъявляемые к кандидатам на выборах, не являются подходящим средством для достижения этих целей, поскольку они могут

отрицательно сказаться на эффективном участии лиц, принадлежащим не к титульной нации, а к национальным меньшинствам, и тем самым воспрепятствовать осуществлению статьи 15 Рамочной конвенции. Кроме того, Консультативный комитет отмечает, что Конституционный суд Российской Федерации в своих решениях⁵, заключил, что такие требования проблематичны с точки зрения положений о правах человека в Российской Федерации. С учетом этих обстоятельств, Консультативный комитет приветствует тот факт, что некоторые субъекты Федерации в настоящий момент отменяют такие требования, и он настоятельно призывает и другие заинтересованные субъекты Федерации сделать то же самое.

107. Консультативный комитет отмечает, что был создан ряд консультативных структур по проблемам защиты национальных меньшинств, однако, как представляется, был использован властями не полностью. Консультативный комитет отмечает, что не все консультативные механизмы, предусмотренные в законе о национально-культурной автономии, получили достаточную поддержку и не с каждым из них должным образом консультировались в процессах принятия решений. Он настоятельно призывает власти принять меры к устранению этих недостатков (см. также соответствующие общие замечания и замечания по статье 5).

108. Консультативный комитет отмечает, что федеральные власти создали также определенные органы для рассмотрения проблем конкретных меньшинств, в том числе Межведомственную комиссию по решению проблем турок-месхетинцев. Однако Комиссия подверглась

⁵ Последнее решение по данному вопросу касалось Республики Адыгея (см. решение №260-0 от 13 ноября 2001 года).

критике за неэффективную работу, и, как отмечает Консультативный комитет, оказалась не в состоянии найти решения широко распространенным проблемам, преобладающим, в частности, в Краснодарском крае, о чем подробно говорится в другом месте настоящего мнения. Консультативный комитет надеется, что назначение 10 апреля 2002 года министра по делам национальностей на пост нового председателя Комиссии и намеченное обновление состава Комиссии будут способствовать повышению эффективности и значимости ее работы, а также защите месхетинцев в Российской Федерации. Для достижения этой цели крайне важно, чтобы представители месхетинцев тесно сотрудничали с Комиссией и активно участвовали в ее работе.

109. Консультативный комитет с озабоченностью отмечает еще имеющиеся недостатки в отношении эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в экономической жизни. И, хотя признается, что проблема безработицы затрагивает все общество в целом, особенно остро она, по-видимому, стоит в частности перед некоторыми малыми коренными народами Севера, а также некоторыми другими группами, перечисленными в Рамочной конвенции. В отдельных регионах ситуация осложняется проблемами, создаваемыми режимом регистрации, что может привести к чрезмерному ограничению доступа заинтересованных лиц на рынок труда. Поэтому, как полагает Консультативный комитет, правительству необходимо принять решительные меры для устранения этих недостатков (см. также соответствующие замечания по статье 4).

Статья 16

110. Консультативный комитет глубоко озабочен законодательными и другими мерами, принимаемыми законодательными и исполнительными органами власти Краснодарского края, по-видимому, направленными на оказание давления на лиц, принадлежащих к национальным

меньшинствам, с целью заставить их покинуть этот край. Это относится, в частности, и к месхетинцам, однако данные меры отрицательно сказываются и на лицах, принадлежащих к некоторым другим меньшинствам, проживающим в крае, особенно на армянах, курдах и цыганах. Помимо трудностей в получении регистрации местожительства (см. соответствующие замечания по статье 4), имеются обескураживающие сообщения о чрезмерных препятствиях, чинимых этим лицам в приобретении земли и трудоустройстве, а также об угрозах их прямого выселения из края.

111. Упомянутые выше проблемы обострились после принятия 20 февраля 2002 года Законодательным собранием Краснодарского края постановления о дополнительных мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев, временно проживающих на территории Краснодарского края. Консультативный комитет напоминает, что выселения и изгнания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, изменяющие соотношение населения в районах их проживания, несовместимы со статьей 16 Рамочной конвенции, если они направлены на ограничение их прав, предусмотренных Рамочной конвенцией.

112. В этой связи Консультативный комитет подчеркивает, что выражаемое некоторыми представителями месхетинских меньшинств желание поселиться в Грузии не должно использоваться властями в качестве аргумента против проживания всего этнического меньшинства в Краснодарском крае.

113. С учетом предыдущих пунктов, Консультативный комитет считает, что федеральным властям необходимо принять решительные меры для того, чтобы власти Краснодарского края пересмотрели свои нормативные акты и политику в этой сфере и привели их в соответствие со статьей 16 и другими положениями Рамочной конвенции.

114. Консультативный комитет отмечает, что в связи с вооруженными конфликтами и насилием, особенно на Северном Кавказе, число перемещенных лиц в Российской Федерации достаточно высоко. Консультативный комитет считает, что для полного выполнения статьи 16 и других положений Рамочной конвенции крайне важно, чтобы способ решения вопросов, связанных с процессом возвращения, всячески способствовал устойчивому добровольному возвращению. В этой связи Консультативный комитет подчеркивает необходимость принятия дополнительных мер, включая меры на региональном и муниципальном уровнях, способствующих добровольному возвращению ингушей, перемещенных из Пригородного района Северной Осетии в результате конфликта 1992 года. В отношении лиц, перемещенных вследствие конфликта в Чечне, Консультативный комитет настоятельно призывает власти обеспечить, чтобы меры, направленные на их возвращение, гарантировали его добровольный характер и чтобы в этой связи на таких лиц не оказывалось ни прямого, ни косвенного давления (см. также соответствующие замечания по статье 4).

Статья 17

115. Консультативный комитет отмечает, что лица, принадлежащие к определенным меньшинствам, проживающим в пограничных районах, испытывают некоторые трудности в поддержании свободных и мирных контактов по другую сторону границы в соответствии со статьей 17. В этой связи Консультативный комитет предлагает соответствующим органам глубже изучать ситуацию и отдельные проблемы лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, проживающим в пограничных районах, таких, как лезгины, осетины, сету и саамы. Консультативный комитет поддерживает усилия, предпринимаемые Российской Федерацией и ее соседями для того, чтобы требования, предъявленные при выдаче виз, не ограничивали чрезмерно право лиц,

принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать контакты по другую сторону границы.

Статья 18

116. Консультативный комитет приветствует тот факт, что Российская Федерация является участником ряда двусторонних договоров и культурных соглашений, касающихся защиты лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и старается заключить дополнительные двусторонние соглашения с другими странами региона. Далее он отмечает, что федеральный закон о государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом 1999 года предусматривает ряд мер, направленных на защиту русскоязычных меньшинств, проживающих в других странах. Консультативный комитет надеется, что осуществление этого закона и связанных с ним мероприятий будет проходить в консультации с соответствующими странами, а характер этих мероприятий— будет соответствовать принципам добрососедства, дружеских отношений и сотрудничества между государствами.

Статья 19

117. Основываясь на имеющейся на данный момент в его распоряжении информации, Консультативный комитет считает, что осуществление настоящей статьи не дает повод для каких-либо конкретных замечаний.

IV. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ЗАМЕЧАНИЯ КОНСУЛЬТАТИВНОГО КОМИТЕТА

118. Консультативный комитет надеется, что изложенные ниже основные выводы и замечания, могут быть полезны при продолжении диалога между правительством и национальными меньшинствами, которому Консультативный комитет готов содействовать.

В отношении общих замечаний

119. Консультативный комитет *отмечает*, что структуры соответствующих федеральных органов исполнительной власти находились в состоянии постоянного движения, и *приходит к заключению*, что недавнее назначение министра по делам национальностей должно привести к еще большему укреплению структуры, в том числе методов работы.

120. Консультативный комитет *отмечает*, что недавно осуществленные и намеченные административные реформы поставили вопрос об их влиянии на национальные меньшинства. Консультативный комитет *приходит к заключению*, что крайне важным является то, чтобы реформы не создавали трудностей для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в поддержании контактов и сотрудничества, а также чтобы они расширяли возможности для участия национальных меньшинств.

В отношении статьи 3

121. Консультативный комитет *отмечает* возможность рассмотрения вопроса о распространении действия нормативных актов, касающихся выполнения Рамочной конвенции, на лиц, принадлежащих к дополнительным группам, на постатейной основе и *приходит к заключению*, что Российской Федерации необходимо изучить данный вопрос в консультации с заинтересованными сторонами.

122. Консультативный комитет *отмечает*, что анкета, на основе которой будет проводиться перепись населения 2002 года, должна содержать

вопрос о национальной принадлежности, и *приходит к заключению*, что факультативный характер этого вопроса должен разъясняться в ходе переписи.

123. Консультативный комитет *отмечает*, что паспорта внутреннего пользования старого образца с обязательным указанием национальной принадлежности, которые не соответствуют статье 3 Рамочной конвенции, до сих пор используются на территории Российской Федерации. Он *приходит к заключению*, что власти должны принять решительные меры для полной замены этих паспортов к 2004 году и обеспечить, чтобы любые другие данные о национальной принадлежности людей, включая информацию, содержащуюся в свидетельстве о рождении, полностью соответствовали принципам, изложенным в статье 3 Рамочной конвенции.

В отношении статьи 4

124. Консультативный комитет *отмечает* отсутствие подробных и всеобъемлющих гражданских и административных законодательных норм, касающихся дискриминации в ряде соответствующих областей, и *приходит к заключению*, что Российская Федерация должна разработать такое законодательство с целью всесторонней защиты лиц от дискриминации со стороны как органов государственной власти, так и частных образований.

125. Консультативный комитет *отмечает*, что правительственные должностные лица обладают весьма ограниченной информацией о практике, касающейся выполнения антидискриминационных статей в гражданском и административном праве, и *приходит к заключению*, что контроль за развитием событий в данной области *следует усилить*.

126. Консультативный комитет *отмечает*, что проблемы, связанные с регистрацией местожительства, наносят слишком большой ущерб интересам лиц, принадлежащим к национальным меньшинствам, и препятствуют реализации положений ряда статей Рамочной конвенции.

Он *приходит* к заключению о необходимости активизировать усилия по приведению данной системы в соответствие с действующими стандартами в области прав человека.

127. Консультативный комитет *отмечает*, что обеспечение действенного и полного равенства и представляет особую трудность в отношении малочисленных коренных народов Севера до такой степени, что ситуация в данной области несовместима с положениями статьи 4 Рамочной конвенции, и что положение цыган в этой связи также является проблематичным. Он *приходит к заключению*, что положению этих этнических групп органы власти должны уделять больше внимания.

В отношении статьи 5

128. Консультативный комитет *отмечает* все еще имеющиеся недостатки в осуществлении положений законодательства касающегося национально-культурных автономий, а также в отношении консультирования этих автономий, и *приходит к заключению*, что органам власти следует заняться устранением этих недостатков.

129. Консультативный комитет *отмечает* наличие инициатив по вовлечению национальных меньшинств в процессы принятия решений, касающихся выделения средств для финансовой поддержки проектов лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и *приходит к заключению*, что подобные инициативы нуждаются в дальнейшем развитии и укреплении.

130. Консультативный комитет *отмечает*, что поддержка, предоставляемая инициативам национальных меньшинств со стороны субъектов Федерации, существенно разнится в зависимости от региона и национального меньшинства, и *приходит к заключению*, что поддержка культуры национальных меньшинств должна носить последовательный и сбалансированный характер.

131. Консультативный комитет *отмечает*, что лица, принадлежащие ко многим из коренных малочисленных народов Севера, часто находятся в особенно неблагоприятном положении в том, что касается осуществления принципов статьи 5 Рамочной конвенции и что реализация более совершенных законодательных гарантий их защиты продвигается слишком медленно. Консультативный комитет *приходит к заключению*, что органам власти следует в приоритетном порядке твердо и последовательно заняться эффективным внедрением новых законов в этой области.

В отношении статьи 6

132. Консультативный комитет *отмечает*, что в ряде регионов Российской Федерации в целом преобладает дух терпимости и межэтнического диалога, однако, в других регионах в то же время в сфере межэтнических отношений возникли серьезные проблемы. Комитет *приходит к заключению* о необходимости расширять инициативы по развитию межэтнического диалога и содействию ему, в том числе и на местном уровне.

133. Консультативный комитет *отмечает*, что конфликт в Чечне способствует совершению акций и возникновению настроений, не отражающих принципы, содержащиеся в статье 6 Рамочной конвенции. Комитет отмечает, что отношение в обществе к лицам, принадлежащим к конкретным национальным меньшинствам, является крайне негативным и что на лиц, принадлежащих к вышеупомянутым меньшинствам, совершались нападения с применением насилия. В то же время, в правоохранительных органах по-видимому существует некоторое нежелание признавать и изучать эти проблемы, в том числе и среди собственных сотрудников. Консультативный комитет *приходит к заключению*, что органам власти следует проявлять большую решительность при расследовании данных инцидентов и ведении

судебных дел по ним, а также активизировать деятельность по подготовке сотрудников правоохранительных органов в области прав человека по данному вопросу.

134. Консультативный комитет *отмечает*, что некоторые политики делают заявления, способствующие закреплению негативных стереотипов в отношении лиц, принадлежащих к конкретным национальным меньшинствам, а некоторые региональные органы власти поддерживают организации, представители которых подрывают межэтнические отношения в своих регионах. Он *приходит к заключению*, что как федеральным органам власти, так и органам всех соответствующих регионов необходимо более решительно и последовательно противостоять проявлениям нетерпимости.

135. Консультативный комитет *отмечает*, что ряд средств массовой информации по-прежнему информирует о вопросах, касающихся отдельных национальных меньшинств, в манере, наносящей вред терпимости и межэтническому диалогу. Он *приходит к заключению*, что органам власти необходимо выработать более всеобъемлющий подход в борьбе с подобной подачей информативного материала и что помимо всестороннего осуществления соответствующих законодательных положений потребуются дополнительные инициативы, связанные с подготовкой по вопросам информирования о жизни меньшинств.

136. Консультативный комитет *отмечает*, что был принят новый федеральный закон о предотвращении экстремистской деятельности. Он *приходит к заключению*, что реализация данного закона должна быть ограниченной и осуществляться таким образом, чтобы не создавать препятствий любой законной деятельности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

137. Консультативный комитет *отмечает*, что имеет место ряд случаев вандализма на кладбищах и религиозных объектах национальных

меньшинств и *приходит к заключению*, что органам власти следует уделять серьезное внимание предотвращению подобных инцидентов, а также их расследованию и ведению судебных дел по ним.

138. Консультативный комитет *отмечает*, что недавние террористические акты, а также сам конфликт в Чечне в ряде случаев приводят к ожесточению отношения в обществе к мусульманам и *приходит к заключению* о необходимости уделения большего внимания предотвращению межконфессиональной напряженности, а также расширению и укреплению существующих инициатив подобного рода.

В отношении статьи 7

139. Консультативный комитет *отмечает*, что по-прежнему имеются недостатки, в том числе в законодательстве ряда субъектов Федерации, касающиеся осуществления в отношении реализации прав, содержащихся в статье 7 Рамочной конвенции, и *приходит к заключению* о необходимости того, чтобы федеральные органы власти продолжали свои усилия по обеспечению соответствия законодательства субъектов Федерации федеральным нормам, в частности в том, что касается прав человека.

140. Консультативный комитет *отмечает*, что действующее федеральное законодательство налагает ограничения на политическую деятельность организаций национальных меньшинств и запрещает образование политических партий "на основе профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности". Консультативный комитет *отмечает*, что подобные ограничения могут оказать негативное воздействие на ситуацию в отношении права на свободу ассоциаций лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и *приходит к заключению*, что органам власти Российской Федерации следует пересмотреть законодательные рамки данного вопроса с целью обеспечения защиты той законной деятельности, направленной на защиту

интересов национальных меньшинств, которая имеет политическое измерение.

141. Консультативный комитет *отмечает*, что в Чечне и в регионах, напрямую затронутых чеченским конфликтом, поступали сообщения о ряде ограничений прав, предусмотренных статьей 7, и *приходит к заключению*, что важнейшим условием реализации положений статьи 7 Рамочной конвенции являются прекращение военных действий и укрепление надежно функционирующей администрации, полностью уважающей права человека.

В отношении статьи 8

142. Консультативный комитет *отмечает*, что имелись сообщения о наличии ряда проблем, связанных с выполнением федерального закона о свободе совести и религиозных объединениях, в том числе в процессе регистрации на местном и региональном уровнях, в отношении некоторых религий национальных меньшинств, и *приходит к заключению*, что для решения этих проблем органы власти должны уделить дополнительное внимание.

В отношении статьи 9

143. Консультативный комитет *отмечает*, что в средствах массовой информации в значительной степени преобладают публикации на русском языке и *приходит к заключению* о необходимости в укреплении и расширении поддержки средств массовой информации национальных меньшинств.

144. Консультативный комитет *отмечает*, что полный, априори, отказ от использования языков национальных меньшинств в федеральном радио- и телевидении, подразумеваемый в законе о языках народов Российской Федерации, носит излишне ограничительный характер и является несовместимым с положениями статьи 9. Комитет также *отмечает*, что соответствующее законодательство ряда субъектов Федерации не

отражают в достаточной мере принципы, содержащиеся в статье 9 Рамочной конвенции, и что на практике ряд национальных меньшинств нередко сталкиваются с трудностями в получении доступа к электронным средствам массовой информации на их родном языке. Консультативный комитет *приходит к заключению*, что соответствующим органам власти следует заняться устранением данных недостатков.

В отношении статьи 10

145. Консультативный комитет *отмечает*, что как в федеральном, так и в региональном законодательстве есть положения о защите государственных языков и что имеется ряд инициатив по дальнейшему укреплению и расширению сферы правовой защиты русского языка за счет принятия нового закона о русском языке в качестве государственного языка Российской Федерации. Комитет *приходит к заключению*; что существующие законы должны осуществляться, а проекты законодательных инициатив разрабатываться так, чтобы они не создавали препятствий для использования языков национальных меньшинств в частной жизни и в общественных местах, в том числе и в том, что касается деятельности организаций или частных предприятий.

146. Консультативный комитет *отмечает*, что в ряде случаев законы, направленные на защиту государственных языков в конкретных субъектах Федерации, имеют столь общие и расплывчатые формулировки, что могут допускать такие толкования, которые негативно отразятся на праве на использование других языков. Консультативный комитет *приходит к заключению*, что соответствующие органы власти должны изучить данный вопрос и внести в свое законодательство и практику любые необходимые поправки.

147. Консультативный комитет *отмечает*, что проекты поправок к закону о языках народов Российской Федерации 1991 года отрегулируют вопрос выбора алфавита, на котором должны основываться

государственные языки. Консультативный комитет *приходит к заключению*, что в принципе данный вопрос следует решать тем, кого он непосредственно касается, и что федеральным органам власти надлежит воздерживаться от навязывания каких-либо искусственных решений при формулировании законодательства в данной сфере.

148. Консультативный комитет *отмечает*, что разработка права на использование в отношениях с административными властями тех языков меньшинств, которые не имеют статуса государственного языка, обычно не выходила за пределы общих принципов, содержащихся в законе о языках народов Российской Федерации и *приходит к заключению*, что соответствующим субъектам Федерации следует рассмотреть вопрос о разработке конкретных норм, защищающих эти языки национальных меньшинств.

В отношении статьи 11

149. Консультативный комитет *отмечает*, что федеральный закон о наименованиях географических объектов 1997 года также предусматривает использование географических наименований на языках меньшинств, однако ограничивает такую возможность теми случаями, когда использование подобных названий на языках меньшинств является "необходимым". Консультативный комитет *приходит к заключению*, что правительству следует обеспечить, чтобы предусмотренные поправки к закону о языках народов Российской Федерации не привели к дальнейшему сокращению сферы действия данного положения или не оказали негативного воздействия на другие гарантии, способствующие осуществлению положений статьи 11 Рамочной конвенции.

В отношении статьи 12

150. Консультативный комитет *отмечает*, что ограниченное наличие соответствующих учебных пособий затрудняет преподавание многих языков национальных меньшинств Российской Федерации и *приходит к*

заклучению, что органам власти следует проанализировать данную ситуацию и принять меры для устранения указанных недостатков.

151. Консультативный комитет *отмечает*, что существуют возможности для более позитивного отображения некоторых меньшинств в учебниках истории и учебных пособиях, и *приходит к заключению*, что органам власти необходимо постоянно следить за дальнейшим улучшением ситуации в данной области.

152. Консультативный комитет *отмечает*, что в ряде регионов существуют серьезные проблемы в том, что касается равных возможностей доступа к образованию для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в частности в отношении некоторых перемещенных групп населения. Консультативный комитет *приходит к заключению*, что данный вопрос заслуживает большего внимания со стороны соответствующих органов власти.

153. Консультативный комитет *отмечает*, что некоторые местные и региональные органы власти принимают меры по ограничению доступа лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к существующим услугам образования и *приходит к заключению*, что федеральные, региональные или местные органы власти ни в коем случае не должны допускать де-юре или де-факто принятия подобных мер.

В отношении статьи 14

154. Консультативный комитет *отмечает*, что нормативные рамки осуществления статьи 14 остаются слишком неопределенными и *приходит к заключению*, что их следует уточнить.

155. Консультативный комитет *отмечает*, что, несмотря на некоторый прогресс в данной области, принимаемые в ряде случаев меры на практике по введению какого-либо языка меньшинства в качестве языка обучения носят довольно ограниченный характер и что особые трудности в этой связи испытывают жители крупных городов, а также лица,

принадлежащие к рассеянным меньшинствам. Консультативный комитет *приходит к заключению* о необходимости дальнейших усилий по расширению масштабов и объема преподавания языков национальных меньшинств и обучения на них.

В отношении статьи 15

156. Консультативный комитет *отмечает* наличие существенных региональных различий в методах, избираемых для решения вопроса участия национальных меньшинств в государственных делах. Консультативный комитет *отмечает*, что во многих имеющих отношение к этому вопросу субъектах федерации задача обеспечения эффективного участия лиц, принадлежащих к коренным народам, не нашла отражения в соответствующих региональных или местных нормах и практике. Консультативный комитет *приходит к заключению*, что для устранения этих недостатков больше внимания и сил должны уделять как федеральные, так и региональные власти.

157. Консультативный комитет *отмечает*, что жесткие ограничения в отношении этнической принадлежности кандидатов на выборах в Республике Дагестан, создают серьезные проблемы с точки зрения статьи 15, в связи со статьей 3, Рамочной конвенции. Он *приходит к заключению*, что власти должны осуществлять свои намеченные реформы в этой сфере так, чтобы были отражены принципы Рамочной конвенции.

158. Консультативный комитет *отмечает*, что требование о том, чтобы политическая партия имела региональные отделения более чем в половине субъектов Федерации, вполне может ослабить возможности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые создают партии по принципу регионального сосредоточения. Консультативный комитет *приходит к заключению*, что власти должны внимательно изучить последствия этого положения для права лиц, принадлежащих к

национальным меньшинствам, участвовать в государственных делах, и, при необходимости, внести в него соответствующие поправки.

159. Консультативный комитет *отмечает*, что ряд субъектов Российской Федерации ввел в свои законодательства в требования в отношении знания языков для кандидатов в президенты, требуя от них знания русского языка и языка титульной нации соответствующих субъектов. Консультативный комитет *отмечает*, что жесткие законодательные языковые требования для кандидатов на выборах могут неблагоприятно сказаться на эффективном участии лиц, принадлежащих не к титульной нации, а к меньшинствам, и *приходит к заключению*, что идущий процесс отмены таких требований следует продолжать и расширять.

160. Консультативный комитет *отмечает*, что потенциал консультативных механизмов, созданных по вопросам защиты национальных меньшинств, используется властями не полностью, и *приходит к заключению*, что власти должны исправить этот недостаток.

161. Консультативный комитет *отмечает*, что имеются недостатки, связанные с активным участием лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в экономической жизни, и *приходит к заключению*, что для их устранения правительство должно принять решительные меры.

В отношении статьи 16

162. Консультативный комитет *отмечает*, что законодательные и исполнительные власти Краснодарского края принимали меры, по всей видимости, направленные на оказание давления на лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в частности месхетинцев, принуждая их покинуть этот край. Консультативный комитет *приходит к заключению*, что федеральные власти должны в срочном порядке принять решительные меры для того, чтобы власти данного субъекта пересмотрели свои нормы и политику в этой области и привели их в соответствие со статьей 16 и другими положениями Рамочной конвенции.

163. Консультативный комитет *отмечает* высокую / численность перемещенных лиц в Российской Федерации и полагает, что вопросы, связанные с процессом возвращения, должны решаться так, чтобы они способствовали устойчивому добровольному возвращению. Консультативный комитет *приходит к заключению*, что есть необходимость в принятии дополнительных мер, в том числе на региональном и местном уровнях, для облегчения добровольного возвращения ингушей, выселенных из Пригородного района Северной Осетии. Он также заключает, что меры, направленные на облегчение возвращения перемещенных лиц в результате конфликта в Чечне, власти должны принимать таким образом, чтобы они гарантировали добровольный характер возвращения и чтобы в этом отношении власти не оказывали ни прямого, ни косвенного давления на этих лиц.

В отношении статьи 17

164. Консультативный комитет *отмечает*, что лица, принадлежащие к некоторым национальным меньшинствам, проживающим в пограничных районах, испытывают трудности в поддержании свободных и мирных контактов по другую сторону границы, и приходит к заключению, что власти должны принять дополнительные меры, с тем чтобы улучшить возможности соответствующих меньшинств поддерживать такие контакты, в том числе путем решения вопроса, связанного с требованиями для получения визы.

В отношении статьи 18

165. Консультативный комитет *отмечает*, что Российская Федерация является участником ряда двусторонних договоров и культурных соглашений, касающихся защиты лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и что в ее законодательстве предусмотрены меры, нацеленные на защиту русскоязычных меньшинств, проживающих в других странах. Консультативный комитет *приходит к заключению*, что

законодательная и связанная с ней деятельность должна осуществляться в консультации с заинтересованными странами и в духе добрососедства.

V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

166. Консультативный комитет считает, что в заключительных замечаниях ниже отражена сама суть настоящего мнения и что поэтому они могут служить основой для принятия Комитетом министров соответствующих выводов и рекомендаций.

167. Консультативный комитет приветствует тот факт, что в ряде областей Российская Федерация ввела законодательные нормы, в целом отражающие соответствующие принципы Рамочной конвенции. Он отмечает принятие важных мер, в частности, в отношении защиты титульных наций республик Российской Федерации, а также развертывание таких многообещающих, заслуживающих все большей поддержки инициатив более общей направленности, как создание национально-культурных автономий.

168. Консультативный комитет с озабоченностью отмечает, что, хотя дух терпимости в целом и присутствует в ряде регионов, серьезные проблемы в межэтнических отношениях возникли на Северном Кавказе и в некоторых других регионах Российской Федерации. Конфликт в Чечне и совершаемые там нарушения прав человека затрудняют усилия по осуществлению ряда статей Рамочной конвенции как внутри, так и за пределами этой республики.

169. Консультативный комитет отмечает, что практическая отдача от некоторых позитивных инициатив оказалась ограниченной, поскольку власти не уделяли их осуществлению должного приоритетного внимания, в том числе с точки зрения ресурсов. Так, улучшенная нормативно-правовая защита численно малых коренных народов Севера не привела к ощутимому прогрессу на пути достижения полного и эффективного

равенства этих народов по причине отсутствия надлежащих механизмов и поддержки выполнения законов в этой области. Кроме того, важные усилия многих республик по защите своих титульных наций не всегда сопровождаются надлежащими мерами по выполнению Рамочной конвенции в отношении лиц, принадлежащих к другим группам, проживающим в данном регионе.

170. Консультативный комитет озабочен, кроме того, некоторой административной практикой, а также региональными и местными нормами, например в отношении регистрации местожительства, которые не безупречны с точки зрения недискриминации и других принципов Рамочной конвенции и создают чрезмерные препятствия для лиц, принадлежащих к меньшинствам в конкретных регионах, таких, как месхетинцы в Краснодарском крае.

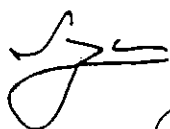
171. Что касается использования языков меньшинств в системе образования и в контактах с административными органами, то недостатки по-прежнему остаются, в частности, с точки зрения объема и масштабов преподавания языков и на языках многих рассеянных меньшинств. В то же время необходимо обеспечить, чтобы проекты законодательных инициатив, нацеленные на защиту русского языка, рассматривались с уделением должного внимания языкам меньшинств, причем таким образом, чтобы не ставить под угрозу предпринятые позитивные шаги, например, в отношении использования языков титульных наций республик.

172. По мнению Консультативного комитета, несмотря на заслуживающие высокой оценки инициативы в отдельных областях недостатки с точки зрения эффективного представительства лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, остаются. Так, необходимо усовершенствовать консультирование национально-культурных автономий и других организаций национальных меньшинств в

процессах принятия решений. Кроме того, следует пересмотреть новые нормативные ограничения политических средств для защиты интересов национальных меньшинств, поскольку они могут неблагоприятно сказаться на участии лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в государственных делах и на осуществлении других принципов Рамочной конвенции.

* * *

Выпускающие:



(Д. Авдеев)



(И. Гречко)