



**Четвертое заключение по Российской Федерации
Принято 20 февраля 2018 г.**

Резюме

Российское общество в целом по-прежнему характеризуется атмосферой признания этнического разнообразия. В области применения Рамочной конвенции Российская Федерация придерживалась гибкой и прагматичной политики. Множество этнических групп, языков и религий страны продолжает в значительной мере восприниматься как преимущество, а разнообразие идентичностей — как естественный факт. Тем не менее, официальная политика в отношении меньшинств подчеркивает, как представляется, значение русской этнической принадлежности и русского языка как основы всеобщей национальной идентичности. Кроме того, официальная риторика и проправительственные СМИ склонны изображать многокультурные общества как потерпевшие крах, тем самым порождая впечатление внешней угрозы и ощущение якобы необходимости «сомкнуть ряды» внутри этнических границ.

В рассматриваемый период значительно уменьшились объемы преподавания языков меньшинств и образования на этих языках. Реформы в области образования по-прежнему характеризуются единообразным подходом и особым вниманием к русскому языку. Всё это, помимо ограниченной видимости языков меньшинств в публичном пространстве, влияет на доступ к языковым правам как малых — подчас коренных — общин, так и крупных меньшинств, нередко составляющих большинство населения Республик.

Хотя были предприняты некоторые усилия по укреплению прав коренных народов, недостаточной была поддержка для обеспечения им права на изучение и использование своих языков, а также для сохранения и развития их культуры и обычаев на основе устойчивого экономического развития. Культурная жизнь людей, принадлежащих к меньшинствам, по-прежнему поддерживается имеющейся широкой сетью учреждений путем проведения многочисленных мероприятий, но усилия эти в основном полезны лишь тем из них, кто интересуется фольклорной стороной культуры.

Всеобщие ограничения свободы выражения мнений, собраний и объединений, а также свободы средств массовой информации, отразились и на правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Законы об «иностранных агентах» и экстремизме в ряде случаев использовались для запугивания или принуждения к молчанию лиц из числа меньшинств либо защитников прав меньшинств. В этом контексте особо уязвимы лица, принадлежащие к меньшинствам, зависящие от складывающихся проблематичных межгосударственных отношений (например, отношений с Украиной). Была создана дифференцированная система консультативных советов и иных форумов для представителей меньшинств. Эти механизмы в полной мере не используются, отчасти из-за вышеупомянутых ограничений, а также ввиду отсутствия в общинах меньшинств возможностей для выражения разнообразных мнений.

Рекомендации, подлежащие неотложной реализации:

- Принять решительные меры по обеспечению полного и реального равенства лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам; активизировать усилия по имплементации Концептуального документа по устойчивому развитию коренных малочисленных народов. Обеспечить наличие условий для того, чтобы лица, принадлежащие к коренным народам, могли сохранять и развивать свою культуру в самом широком смысле этого слова, а также способствовать их действенному участию в решении касающихся их вопросов, включая пользование землями и ресурсами.
- Изменить законодательство и практику взаимоотношений с неправительственными организациями и национально-культурными автономиями таким образом, чтобы все лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могли пользоваться свободой объединений и поддержкой в реализации своих культурных потребностей. Гарантировать эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в представительных органах всех уровней, обеспечивая, чтобы их состав действительно олицетворял широкий круг взглядов лиц из числа национальных меньшинств.
- Разрабатывать и осуществлять программы, способствующие взаимному уважению и межкультурному взаимопониманию, а также созданию условий для вовлечения в общество как всеохватный процесс, основанный на признании общин меньшинств в качестве равноправной и неотъемлемой составной части общества.
- При участии представителей национальных меньшинств разработать и узаконить долгосрочную всеобъемлющую стратегию и соответствующее законодательство, обеспечивающее преподавание языков меньшинств, начиная с детского сада и до уровня высшего образования, в том числе путем развития двуязычных и многоязычных методик обучения. Обеспечить, чтобы образовательные программы содержали всесторонние и адекватные сведения о национальных меньшинствах, в том числе об их истории. В частности, это касается учебников и других дидактических материалов.

Оглавление

I. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

ПРОЦЕСС МОНИТОРИНГА

ОБЩИЙ ОБЗОР СОВРЕМЕННОЙ СИТУАЦИИ

ОЦЕНКА МЕР, ПРИНЯТЫХ В ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НЕОТЛОЖНЫХ РЕКОМЕНДАЦИЙ

ОЦЕНКА МЕР, ПРИНЯТЫХ В ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОЧИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ

II. ПОСТАТЕЙНЫЙ ОБЗОР

СТАТЬЯ 3 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

СТАТЬЯ 4 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

СТАТЬЯ 5 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

СТАТЬЯ 6 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

СТАТЬЯ 7 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

СТАТЬЯ 8 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

СТАТЬЯ 9 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

СТАТЬЯ 10 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

СТАТЬЯ 11 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

СТАТЬЯ 12 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

СТАТЬЯ 13 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

СТАТЬЯ 14 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

СТАТЬЯ 15 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

СТАТЬИ 17 И 18 РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

III. ЗАВЕРШАЮЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

РЕКОМЕНДАЦИИ, ПОДЛЕЖАЩИЕ НЕОТЛОЖНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ

ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

I. Основные выводы

Процесс мониторинга

1. Настоящее Заключение по результатам четвертого цикла наблюдения за осуществлением Российской Федерацией Рамочной конвенции было подготовлено в соответствии со статьей 26(1) Рамочной конвенции и пунктом 23 Резолюции (97)10 Комитета министров. Его выводы основаны на информации, содержащейся в четвертом Государственном докладе, представленном властями 20 декабря 2016 года, на других письменных источниках, а также на информации, полученной Консультативным комитетом на встречах правительственного и неправительственного уровня во время контактов с властями Москвы, Московской, Мурманской и Тюменской областей, Республики Татарстан и Краснодарского края в период с 16 по 24 октября 2017 года¹.

2. Консультативный комитет высоко ценит помощь, оказанную ему властями во время встреч. Однако следует отметить, что четвертый доклад, ожидавшийся к 1 декабря 2014 года, был, к сожалению, представлен с двухгодичным опозданием. Консультативный комитет сожалеет, что по окончании в 2013 году последнего цикла мониторинга, в Российской Федерации не было проведено ни одного семинара с его участием. Однако Заключение Консультативного комитета и рекомендации Комитета министров было бы полезно обсудить, как и события и политику, касающиеся национальных меньшинств в более широком плане. Консультативный комитет отмечает, что его Заключение было переведено на русский язык, но сожалеет, что оно не было ни переведено на какие-либо языки меньшинств, ни размещено на веб-сайте Федерального агентства по делам национальностей, координирующего политику России в отношении меньшинств.

3. Консультативный комитет надеется на продолжение диалога с властями Российской Федерации, а также с представителями национальных меньшинств. В целях содействия содержательному и прозрачному процессу, Консультативный комитет настоятельно просит власти опубликовать настоящее Заключение, когда оно будет ими получено. Он также просит власти перевести настоящее Заключение и предстоящие решения Комитета министров на русский и языки национальных меньшинств, и широко распространить его среди всех заинтересованных лиц. Консультативный комитет приветствует выраженное властями намерение провести обсуждение настоящего Заключения по результатам четвертого цикла наблюдения после его публикации. Можно предположить, что такой диалог, который позволит ознакомиться с положениями и рекомендациями данного Заключения, окажется полезным.

¹ Консультативный комитет изначально намеревался посетить также Пермский край и Республику Калмыкия, но это не представилось возможным из-за региональных выборов и по техническим причинам.

Общий обзор современной ситуации

4. Государственная политика в отношении национальных меньшинств в Российской Федерации продолжает отражать этническое разнообразие страны. Все определенные по переписи 2010 года 193 этнические группы² рассматриваются как входящие в сферу применения Рамочной конвенции, и Консультативный комитет приветствует такой открытый и всеобъемлющий подход. В этом контексте Консультативный комитет смог констатировать во время своего посещения, что управлению столь богатым этническим и религиозным разнообразием страны уделяется много внимания не только на федеральном, но и на региональных и местных уровнях. Консультативный комитет отмечает, что регионы, которые он посетил, весьма разнообразны. Это, в частности, многонациональная и мультикультурная столица страны Москва, с ежегодно прибывающими сюда многими тысячами приезжих из других регионов и из-за рубежа; малонаселенная Мурманская область с небольшим числом саамов, расположенная на Кольском полуострове на границе с Финляндией и Норвегией; Республика Татарстан, где титульное татарское население составляет большинство и где, кроме татар, живут еще более 170 других этнических групп; обширная Тюменская область в Западной Сибири, где есть как высокоразвитые промышленные города, так и поселения живущих традиционной жизнью коренных народов; это, наконец, Краснодарский край в Южном округе, расположившийся на побережье Черного моря, соприкасаясь с территорией Северо-Кавказского федерального округа и соседствуя с Грузией. Наблюдая положение меньшинств в этих регионах, Консультативный комитет смог выявить определенные закономерности, которые он считает актуальными для всей страны — как с точки зрения достижений в сфере защиты прав меньшинств, так и с точки зрения тенденций к снижению уровня их защиты.

5. Консультативный комитет отмечает, что ключевым документом в сфере защиты национальных меньшинств является принятая в декабре 2012 года «Стратегия государственной национальной политики на период до 2025 года» (далее — Стратегия). Основными целями Стратегии являются «укрепление общероссийского гражданского сознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (русского народа)», «сохранение и развитие этнокультурного разнообразия» и «гармонизация» межэтнических отношений. Кроме того, стратегия направлена на «адаптацию и интеграцию» мигрантов. Консультативный комитет отмечает, что Стратегия ссылается на этническое, культурное и религиозное разнообразие страны и содержит элементы, служащие формированию гражданской идентичности. Несмотря на это, отмечается, что при осуществлении Стратегии в последние годы упор делался на русский язык и русскую культуру, в то время как языки и культуры национальных меньшинств оставались на обочине. В целом, Консультативный комитет отмечает, что в риторике по проблемам меньшинств все больше преобладают такие ценности, как «национальное единство», «этническая гармония» и «патриотизм». Разнообразие этнических принадлежностей или языков в применении к национальным меньшинствам либо мигрантам, имеет тенденцию восприниматься как вероятный источник конфликта. Консультативный комитет обеспокоен этой тенденцией и напоминает о своем видении: по-настоящему сплоченное и интегрированное общество может быть построено лишь посредством охвата всего разнообразия и гарантии полного осуществления прав, закрепленных в Рамочной конвенции, которая включает в себя уважение и защиту культур и языков меньшинств, а также гражданских свобод.

² Согласно официальному переводу российских властей на английский язык, русский термин *национальный* означает либо «этнический», либо «национальный», в зависимости от контекста. Когда это возможно, настоящее Заключение придерживается этих официальных переводов, в противном случае используется термин «этнический».

6. Консультативный комитет обеспокоен тенденцией в СМИ и в общественном дискурсе отрицательно толковать «нероссийские» особенности. Примеры этой тенденции: ксенофобия в отношении людей, принадлежащих к таким «видимым меньшинствам», как выходцы с Северного Кавказа, мигранты и рома-цыгане; чрезмерное применение законов против экстремизма по отношению к мусульманам и приверженцам «нетрадиционных» религий; снисходительный тон по отношению к коренным малочисленным народам и недавнее едва ли не официальное скептическое отношение к двуязычию в таких Республиках, как Татарстан. После аннексии Крыма и конфликта на востоке Украины контролируемые правительством СМИ поддерживают патриотическую мобилизацию общества против Украины. Консультативный комитет обеспокоен тем, что такой дискурс может привести к маргинализации не только лиц, принадлежащих к украинскому национальному меньшинству, но и тех, кто просто не присоединяется к большинству, включая лиц, принадлежащих к другим группам национальных меньшинств.

7. Консультативный комитет в целом обеспокоен растущим доминированием русского языка в различной обстановке при одновременном отсутствии эффективной поддержки языков национальных меньшинств. За исключением некоторых Республик, языки национальных меньшинств мало используются в контактах с властями и присутствуют в топонимах, дорожных и других знаках и надписях в общественных местах. В последние годы роль второго (или третьего) официального языка, похоже, уменьшается даже в Республиках, где титульная этническая группа является большинством.

8. В рассматриваемый период непрочное положение языков меньшинств в образовании, начавшееся с реформы этой системы в 2006 году, не было улучшено. Напротив, обучение языкам меньшинств в школах сократилось, в частности, из-за закрытия небольших сельских школ, в том числе в так называемых «компактных поселениях», где они преподавались. В целом, Консультативный комитет отмечает, что языки малочисленных народов, многие из которых имеют статус коренных, находятся под особой угрозой исчезновения. Повышенное внимание, уделяемое преподаванию русского языка в сочетании с выраженным менее благоприятным отношением к языкам меньшинств, может привести к их дальнейшей маргинализации и поставить под угрозу их дальнейшее использование и развитие.

9. Как следствие конфликта в 2017 году по поводу языков национальных меньшинств между федеральным правительством и Республиками, обязательное преподавание вторых официальных языков в этих Республиках более невозможно (см. статью 14). В то время как такие более влиятельные Республики, как Татарстан, выступили против такого решения. Республики поменьше, похоже, смирились с судьбой и уже отменили обязательное преподавание своих вторых государственных языков. Консультативный комитет сожалеет о том, что судьба языков национальных меньшинств, в конечном счете, зависит от мощи — как в смысле численности населения, так и экономической значимости региональных меньшинств и их элит. Отсутствие поддержки языкового разнообразия неизбежно приводит к ситуации, в которой у родителей остается немного стимулов для выбора своим детям учиться образования на языке национального меньшинства.

Оценка мер, принятых в осуществление неотложных рекомендаций

10. В целом, лишь ограниченный набор мер был принят в осуществление неотложных рекомендаций в соответствии с Третьим заключением Консультативного комитета и соответствующей резолюцией Комитета министров. Частичный характер законодательных мер в ключевых областях политики в отношении прав меньшинств послужил дальнейшей централизации в следующем рассматриваемом периоде. Оправданные в определенных случаях меры, будучи принятыми в таких областях, как образование, пошли в ущерб национальным меньшинствам, потому что ограничили пространство для маневра регионов в приспособлении политики к конкретным ситуациям на местах.

11. Влияние этих процессов на людей, принадлежащих к национальным меньшинствам, в области образования особенно заметно. Рекомендацию о введении устойчивых юридических гарантий людям, принадлежащим к национальным меньшинствам, об обучении и пользовании их языками, нельзя считать осуществленной (см. статьи 12-14). Наоборот, тенденция усиления русского языка за счет языков национальных меньшинств, начавшаяся с реформы образования в 2006 году и введения единого государственного экзамена в 2009 году, принятия нового закона об образовании в 2012 году и внесения поправок в федеральную учебную программу укрепились, если не полностью изменила ситуацию. В течение рассматриваемого периода обязательное преподавание вторых государственных языков в Республиках было практически отменено.

12. Прогресс был достигнут в региональных и местных системах регистрации по месту жительства. Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что в Министерстве внутренних дел была создана централизованная онлайн-система, с помощью которой граждане могут подать заявление о регистрации по месту жительства³. Было также сокращено количество документов, требуемых для регистрации. Была упрощена регистрация людей, принадлежащих к коренным народам, ведущим кочевой или полукочевой образ жизни, а также создана процедура рассмотрения жалоб под наблюдением созданной Федеральной миграционной службы⁴. Консультативный комитет все же считает проблемой, что, несмотря на разъяснение Верховного Суда от 2015 года, родители, не имеющие регистрации по месту жительства, продолжают испытывать трудности при зачислении детей в школы⁵.

13. Предприняты усилия для решения проблемы лиц без гражданства из числа бывших граждан Советского Союза. Нередко это люди, принадлежащие к национальным меньшинствам. Тем не менее, по словам Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) по крайней мере, 90 000 людей там все еще не имеют гражданства⁶. В 2012 г. Федеральный закон № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» был дополнен главой об упорядочении в срок до 2017 г. положения бывших граждан Советского Союза. Поскольку к 2016 г. это не было полностью реализовано, срок действия формальной возможности получить российское гражданство для этой категории лиц был продлен до 1 января 2020 г. Несмотря на достигнутые успехи, все еще есть лица без гражданства. Остается и риск дискриминации, связанной с их статусом, в том числе

³ Портал государственных услуг Российской Федерации: www.gosuslugi.ru/10050/1.

⁴ 23-й и 24-й регулярные доклады Российской Федерации Комитету по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД), 1 июля 2016 г., стр. 38-39.

⁵ Комитет «Гражданское содействие», август 2016 г. Доступ к образованию: <https://refugee.ru/en/news/access-to-education/>.

⁶ УВКБ ООН. Принудительно перемещенные лица — 2016. www.unhcr.org/5943e8a34.pdf, стр. 62. Достоверной информации о числе лиц без гражданства не существует, поскольку официальная статистика рассматривает лиц без гражданства и иностранцев как одну категорию.

и для тех, кто принадлежит к меньшинствам⁷. Некоторых людей, не имеющих гражданства, направляют в Центры временного задержания иностранных граждан и, так как они не могут быть экстрадированы в другую страну, то остаются там длительное время⁸. Отмечая прогресс в упорядочении положения турок-ахыска (известных также как месхетинцы), а также езидов и курманджи в Краснодарском крае⁹, Консультативный комитет сожалеет, что все еще остаются люди, принадлежащие к этим меньшинствам, чей статус не имеющих гражданства препятствует получению ими доступа к своим правам меньшинств¹⁰.

14. Были приняты определенные меры эффективного реагирования на имевшие место полицейские злоупотребления и другие нарушения прав человека. Например, в январе 2013 года начала действовать дорожная карта службы внутренней безопасности Министерства внутренних дел, имеющая целью усиление контроля за поведением сотрудников, соблюдение прав и человеческого достоинства граждан¹¹. Вместе с тем Консультативный комитет с сожалением отмечает, что нарушения прав человека лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, со стороны полиции и других правоохранительных органов, по-прежнему часто имеют место (см. статью 6). Сообщается о необоснованных проверках документов и этническом профилировании выходцев с Северного Кавказа и рома-цыган. Существует тенденция в качестве помощников полиции использовать казачье ополчение. По словам собеседников Консультативного комитета, действия казаков носят откровенно дискриминационный характер, они не контролируются так же строго, как обычные полицейские силы. Кроме того, Консультативный комитет получил тревожные сообщения о дискриминации, жестоком обращении и пытках выходцев с Северного Кавказа, а также лиц без гражданства в учреждениях пенитенциарной системы.

15. Реализация Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов продвигалась медленно, несколько ее целей не достигнуты до сих пор, несмотря на сроки, обозначенные в первоначальном плане мероприятий (см. статью 4). Федеральное финансирование с годами сократилось и представляется недостаточным по сравнению с амбициозными целями концептуального документа. Качество жизни коренных народов по-прежнему находится ниже среднего уровня. Права, предоставляемые коренным народам, в том числе касательно использования земли и доступа к природным ресурсам, являются частью сложной правовой базы, в которую нередко вносятся поправки или принимаются новые нормативные акты на различных уровнях, зачастую имеющими противоречивые последствия. Консультации и привлечение коренных народов к принятию решений по актуальным для них вопросам, в частности проблемам экономического развития территорий, на которых они проживают, проводятся непоследовательно и не систематически (см. статью 15). Интересы бизнеса все чаще вступают в противоречие с правами коренных народов. Коренные народы все в большей степени страдают от воздействия добывающей промышленности на территориях своего проживания, что наносит значительный экологический ущерб, ставя под угрозу их образ жизни, занятия, культурное и религиозное наследие (см. статью 5).

⁷ Меморандум АЦП / Институт по безгражданству и интеграции / Европейская сеть по безгражданству (2017 год), совместное представление Совету по правам человека на 30^й сессии Всемирного периодического обзора. Доступно по адресу: <https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/ISI-UPR-Submission-Russia.pdf>

⁸ См. *Ким против России*, дело № 44260/13, постановление ЕСПЧ от 17 июля 2014 г.

⁹ «Кавказский узел», 4 марта 2010 г., Игорь Кузнецов: «Езиды и курманджи получают в Краснодарском крае российские паспорта». Доступно по адресу: www.eng.kavkaz-uzel.eu/articles/12704/.

¹⁰ «Кавказский узел», 18 декабря 2015 г., «Турки-месхетинцы на юге России: главная проблема — отсутствие гражданства». Доступно по адресу: www.eng.kavkaz-uzel.eu/articles/34008.

¹¹ 23-й и 24-й регулярные доклады Российской Федерации Комитету ООН по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД ООН), 1 июля 2016 г., стр. 32.

Оценка мер, принятых в осуществление прочих рекомендаций

16. После внесения в 2011 году в Кодекс об административных правонарушениях поправок, содержащих определение дискриминации, власти не сообщили ни о каких новых мерах по обеспечению правовой защиты от дискриминации. Признавая, что гарантии равенства содержатся во многих отраслевых законах, Консультативный комитет не считает эти законодательные акты всеобъемлющим антидискриминационным законодательством (см. статью 4). Аналогичным образом не было отмечено ощутимых улучшений в информировании общественности о существующих возможностях недопущения дискриминации и о таких механизмах подачи жалоб, как Уполномоченные по правам человека. Учитывая крайне низкое число жалоб на дискриминацию, ни Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (федеральный омбудсмен), ни региональные омбудсмены, как представляется, не выполняют роль специализированного и независимого органа по борьбе со всеми формами дискриминации. Дискриминация и разжигание ненависти в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам, особенно «меньшинствам видимым», и даже, как сообщается, случаи расизма по-прежнему широко распространены, и Консультативный комитет не смог отметить тенденции снижения безнаказанности за преступления такого характера.

17. Что касается прав лиц, идентифицирующихся как рома-цыгане, были приняты лишь скромные меры. В 2013 году был принят «Всеобъемлющий план мероприятий по социальному, экономическому, этническому и культурному развитию рома-цыган на период 2013-2014 гг.» (см. статью 4). Однако единственными ощутимыми результатами, о которых сообщили власти, являются пилотный образовательный проект в двух муниципалитетах и исследование «Социально-экономические, этнокультурные и правовые проблемы рома-цыган в России». Консультативный комитет сожалеет об отсутствии мер в связи с этим планом в форме всеобъемлющей стратегии обеспечения полного и эффективного равенства рома-цыган. Достигнут прогресс в выдаче удостоверений личности. В ходе своего посещения Консультативный комитет отметил спорадические усилия на местном уровне, направленные на улучшение условий жизни и доступа рома-цыган к образованию, но столкнулся и с сообщениями о дискриминации их со стороны местных правоохранительных органов. Не было достигнуто существенного прогресса в решении проблем фактической сегрегации детей рома-цыган в сфере образования и их более низких результатов в учении (см. статью 12). Кроме того, не был должным образом решен вопрос о неофициальных поселениях и о некачественном жилье. До сведения Консультативного комитета было доведено несколько случаев принудительного выселения без предоставления альтернативного жилья или компенсации.

18. Налицо регресс в том, что касается свободы выражения мнений, собраний и объединений лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Изменениями законодательства о неправительственных организациях (НПО), внесенными, соответственно, в 2012 и 2015 гг., были введены категории «иностранных агентов» и «нежелательных организаций». Это увеличило административное давление на организации меньшинств, значительно сократило возможности получения финансирования из-за рубежа и заставило их ограничивать свою работу узко понимаемыми культурными и социальными мероприятиями. Ряд законодательных изменений в области экстремизма, информационных технологий и СМИ нарушают право на свободу выражения мнений. Консультативный комитет глубоко обеспокоен рядом случаев, касающихся лиц, принадлежащих к меньшинствам (см. статью 7). Аналогичным образом были ограничены свобода совести и право на проявление религиозных убеждений (см. статью 8). Изменения в федеральный закон от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях», внесенные в 2015 и 2016 гг., касаются, в частности, лиц, исповедующих «нетрадиционные» религии, и религиозных общин, получающих финансирование из-за рубежа, в том числе принадлежащих к национальным меньшинствам.

19. В сфере средств массовой информации меньшинств наблюдается неоднозначная картина. Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что согласно представленной властями информации, значительно увеличилось как количество, так и суммарный объем финансирования СМИ меньшинств. Сообщается, что в 2016 году в общей сложности существовали 1 946 печатных изданий, информационных агентств и электронных СМИ на 61 языке меньшинств. Собеседники Консультативного комитета сообщают о трудностях, связанных с переходом от печатных к онлайн-средствам массовой информации, и что они могут нуждаться в поддержке (см. статью 9). В более общем плане вызывает беспокойство тот факт, что средства массовой информации меньшинств функционируют в условиях весьма ограниченной свободы слова¹². Например, законодательные поправки 2017 года допускают отнесение СМИ, получающих иностранное финансирование, к «иностранным агентам», что потенциально усугубляет подобное клеймо и бюрократические препятствия для СМИ меньшинств, имеющих связи с другими странами, как и законодательство о некоммерческих организациях.

20. Говоря о месте национальных меньшинств в обществе можно отметить две противоположные тенденции (см. статью 15). С одной стороны, на федеральном, региональном и местном уровнях создана дифференцированная система консультативных органов, межэтнических и межконфессиональных советов, советов коренных народов, домов национальных культур и гражданских палат. С другой стороны, вышеупомянутые ограничения свободы объединений и общая атмосфера подозрительности в отношении «иностранцев» и «экстремистов» создали ситуацию, когда организации меньшинств, желающие участвовать в этих форумах, вынуждены действовать в узких рамках. Хотя эти органы обеспечивают каналы связи для решения многих повседневных проблем, представители меньшинств, имеющие более критические политические взгляды, сообщают, что они не чувствуют себя представленными ими. Кроме того, власти стремятся, чтобы на каждом конкретном уровне была зарегистрирована только одна организация от меньшинства, что ограничивает внутренний плюрализм и вызывает вопросы относительно репрезентативности некоторых из этих организаций.

¹² См., например, сообщения из Российской Федерации в базе данных Совета Европы о нарушениях свободы СМИ: www.coe.int/en/web/media-freedom/all-alerts.

II. Постатейный обзор

Статья 3 Рамочной конвенции

Сфера применения и перепись населения

21. В сфере применения Рамочной конвенции власти по-прежнему продолжают проводить комплексную гибкую политику. Они по-прежнему насчитывают 193 этнических объединения (в переписи населения 2010 года определяемых как «группы»), охватываемые Рамочной конвенцией¹³. Сюда входит и категория «коренных малочисленных народов»¹⁴, в соответствии с федеральным законодательством наделенных особым статусом. Консультативный комитет приветствует такую гибкую политику в сфере применения Рамочной конвенции. В то же время Консультативный комитет сожалеет, что необходимым условием осуществления многих прав, включая права меньшинств, является наличие российского гражданства и, до некоторой степени, регистрации по месту жительства (см. статью 6).

22. Результаты переписи населения 2010 г. были опубликованы в 2012 г. По ее данным, в Российской Федерации проживают лица, принадлежащие к 193 этническим группам, говорящие на 277 языках и диалектах¹⁵. Консультативный комитет отмечает, что в опросный лист переписи был включен вопрос об этнической принадлежности и приветствует факультативный характер ответа. Он также приветствует факт, что этот вопрос являлся открытым. После опубликования результатов этническая принадлежность была разделена на 145 групп и 48 подгрупп¹⁶. Консультативный комитет отмечает, что такой подход не устраивает представителей некоторых национальных меньшинств. Например, Консультативный комитет был информирован о том, что лица, идентифицирующие себя в Тюменской области как сибирские татары, хотели бы быть признаны отдельной национальностью, а не подгруппой (волжских) татар. В этой связи Консультативный комитет обеспокоен полученной им информацией о том, что в ходе переписи 2010 г. лицам, идентифицировавшим себя как «сибирские татары», интервьюеры рекомендовали как свою этническую принадлежность указывать «татарин», а не «сибирский татарин». Кроме того, в своем третьем Заключении Консультативный комитет выражал обеспокоенность по поводу усилий объединить носителей мокшанского и эрзянского языков меньшинств в одну категорию «мордва». Результаты переписи действительно свидетельствуют о значительном увеличении числа лиц, идентифицируемых как мордва. И наоборот, количество мокши сократилось с 47 406 в данных переписи 2002 года до всего лишь 4 178 в 2010 году¹⁷. Консультативный комитет далее отмечает, что представители поморов, официально

¹³ В некоторых совещательных органах, занимающихся вопросами межэтнических отношений — таких, например, как «Ассамблея народов Татарстана» — представлены объединения этнических русских (см. статью 15).

¹⁴ Законодательство Российской Федерации не предусматривает «особого статуса коренных народов» как такового, но, среди прочих критериев, содержит особое положение о «коренных малочисленных народах», насчитывающих менее 50 000 человек. Перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации был утвержден постановлением Правительства № 255 от 24 марта 2000 г. и состоит из 47 коренных малочисленных народов. Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (с изменениями), утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации № 536-р от 17 апреля 2006 г., включает в себя 40 коренных народов (из 47 в объединенном списке). Кроме того, существует перечень коренных малочисленных народов Республики Дагестан, утвержденный постановлением Государственного совета Республики Дагестан от 19 октября 2000 г. № 191 «О коренных малочисленных народах Республики Дагестан», содержащий еще 14 групп.

¹⁵ По данным Федеральной службы государственной статистики, в 22 этнические группы, насчитывающие более 400 000 человек, входят русские (80,90%), татары (3,87%), украинцы (1,41%), башкиры (1,15%), чувашаи (1,05%), чеченцы (1,04%), армяне (0,86%), аварцы (0,66%), мордовцы (0,54%), казахи (0,47%), азербайджанцы (0,40%), даргинцы (0,43%), удмурты (0,40%), мари (0,39%), осетины (0,39%), белорусы (0,38%), кабардинцы (0,38%), кумыки (0,37%), якуты (0,35%), лезгины (0,35%), буряты (0,34%) и ингуши (0,32%).

¹⁶ Федеральная служба государственной статистики (2012 г.), «Методические пояснения к переписи населения 2010 года». Доступно по адресу: www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Materials/metod_comments.docx (русский язык).

¹⁷ За тот же период времени число людей, идентифицировавших себя как эрзя, с 78 063 человек снизилось до 49 579.

определяемых как суб-группа русского этноса, предпочитают быть выделенными в отдельный этнос. Хотя Консультативному комитету понятно стремление властей «преобразовать» большое число этнических общин в несколько более крупные группы, он хотел бы подчеркнуть важность права на свободное самоопределение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а также необходимость проведения консультаций с представителями меньшинств по любым вопросам их классификации.

23. Федеральным законодательством Российской Федерации установлен верхний предел в 50 000 человек для признания группы коренным малочисленным народом, а также критерии проживания на исконных землях, сохранения традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и ремесел и выделения в отдельную этническую группу¹⁸. Кроме того, включение в перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации происходит на основании запроса, поступившего в федеральные органы власти от региональных органов власти в районах проживания коренных народов. Консультативный комитет отмечает, что некоторые группы, среди которых представители поморов и коми-ижемцев, интересуют их признание в качестве малочисленных коренных народов — статус, который в принципе обеспечивает улучшенную защиту определенных прав, закрепленных в Рамочной конвенции. Консультативный комитет подчеркивает, что критерии, в частности, пороговые значения, должны толковаться гибко и подлежать периодическому пересмотру с тем, чтобы не приводить к необоснованному или дискриминационному исключению из доступа к правам меньшинств¹⁹.

24. Собеседники Консультативного комитета также информировали его о том, что в настоящее время разрабатываются правовые положения о «реестре лиц, принадлежащих к коренным малочисленным народам Российской Федерации». Хотя ему необходима дополнительная информация о намерениях властей в этом отношении, Консультативный комитет хотел бы напомнить о важности принципа свободной самоидентификации, как сказано в статье 3 Рамочной конвенции, и о том, что такой реестр должен также предусматривать ситуативную и множественную этническую принадлежность²⁰. Консультативный комитет считает необходимым тщательно рассмотреть потенциальное воздействие такого реестра и прав, связанных с регистрацией, на уже существующие традиционные связи и формы сотрудничества между лицами, принадлежащими или не принадлежащими к коренным малочисленным народам, объединяющими лиц, ведущих общинную жизнь и имеющих те же экономические интересы. В нем также подчеркивается, что в соответствии с Рамочной конвенцией права меньшинств также осуществляются «совместно с другими» людьми. При этом термин «другие» следует понимать в самом широком смысле, включая лиц, принадлежащих к другим национальным меньшинствам или к большинству населения²¹.

25. Бланк переписи содержал, среди прочих, вопросы о знании русского языка (99,4%), до трех прочих языков, и отдельный вопрос о родном языке. Консультативный комитет приветствует тот факт, что вопрос о первом языке, который отсутствовал в переписи населения 2002 года, был вновь включен в бланк переписи и что респонденты могли указать до двух первых языков. Консультативный комитет сожалеет, однако, что бланк переписи не предусматривал возможности указать более одной этнической принадлежности. Подчеркивается, что подход,

¹⁸ Статья 1 Федерального закона № 82-ФЗ от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

¹⁹ См. Тематический комментарий ККРК №4 «Рамочная конвенция: ключевой инструмент управления разнообразием через права меньшинств. Сфера действия Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» (май 2016 г.), п. 12. Что касается порога в 50 000 чел., см. также КЛРД ООН (20 сентября 2017 г.), заключительные замечания к 23^{му} и 24^{му} регулярным докладом Российской Федерации (CERD/C/RUS/CO/23-24), pp. 23-24.

²⁰ См. Тематический комментарий ККРК №4 «Рамочная конвенция: ключевой инструмент управления разнообразием через права меньшинств. Сфера действия Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» (май 2016 г.), pp. 13 и 16

²¹ См. Пояснительную записку к Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, п. 37.

допускающий множественную языковую принадлежность, как это рекомендовано Экономической комиссией Организации Объединенных Наций по Европе для переписей 2010 и 2020 годов²², позволит лучше отразить богатый многокультурный и многоязычный характер населения Российской Федерации. Кроме того, по мнению собеседников Консультативного комитета, представляющих широкий круг национальных меньшинств, результаты переписи 2010 года свидетельствуют о меньшем числе лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, чем это имеет место в действительности. Возможность указания множественной этнической принадлежности лучше отражала бы фактическую самоидентификацию этих лиц.

Рекомендации

26. Консультативный комитет призывает власти обеспечить, чтобы перепись населения 2020 года готовилась в сотрудничестве с представителями национальных меньшинств, и чтобы она гарантировала свободную и добровольную самоидентификацию. Методология переписи должна предусматривать возможность декларирования более одной этнической принадлежности, а также их учет и отражение в результатах переписи. Учет данных и классификация этнических групп и подгрупп должны осуществляться в сотрудничестве с представителями заинтересованных сторон.

27. Властям предлагается начать диалог с лицами, выразившими заинтересованность в признании коренными народами. Существующие критерии следует для этого применять гибко, на практике они не должны создавать ненужных препятствий.

28. Консультативный комитет призывает власти при работе над реестром лиц, принадлежащих к коренным народам, сотрудничать с представителями коренных народов и применять гибкий подход, основанный на праве на свободное самоопределение и на современных, широко применяемых методах.

Статья 4 Рамочной конвенции

Законодательные и институциональные рамки защиты национальных меньшинств

29. Политика России в отношении меньшинств на федеральном, региональном и местном уровнях строится в рамках концепции «национальной политики» и принятой в 2012 году «Стратегией государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»²³. Стратегия включает в себя ряд целей, имеющих отношение к осуществлению Рамочной конвенции, в том числе сохранение и развитие этнического и культурного разнообразия; защиту равных прав и свобод независимо от этнической, языковой или религиозной принадлежности; сохранение, развитие и преподавание языков меньшинств; участие меньшинств и сотрудничество с организациями гражданского общества; поощрение межэтнической и межрелигиозной терпимости и борьба с ксенофобией, экстремизмом и «националистической идеологией»; и ряд проблем, связанных с защитой коренных малочисленных народов. Приветствуя эту стратегию, Консультативный комитет, однако, выражает сожаление в связи с тем, что в настоящее время не существует всеобъемлющей правовой основы для защиты прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Консультативный комитет считает, что такая правовая основа укрепила бы защиту лиц, принадлежащих к меньшинствам, в частности в контексте ряда

²² Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций по Европе (2006), конференция по европейским статистическим рекомендациям при переписи населения и домохозяйств 2010 года, пп. 426 и 430; Объединенная экономическая комиссия Организации Объединенных Наций по Европе (2015), конференция по европейским статистическим рекомендациям при проведении переписей населения и домохозяйств 2020 года, пп. 708 и 725.

²³ Указ Президента № 1666 от 19 декабря 2012 г. Доступен по адресу: <https://ipravo.info/russia1/law59/607.htm>.

изменений в отраслевом законодательстве об экстремизме (см. статью 6), некоммерческих организациях и средствах массовой информации (см. статью 7), свободы вероисповедания (см. статью 8) и образования (см. статью 14).

30. Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что эта стратегия сопровождается подробной правительственной программой, охватывающей все соответствующие государственные учреждения, подчеркивает важность сотрудничества с организациями гражданского общества, воплощает стратегию в конкретные действия и поддается оценке целевых показателей²⁴. Государственные органы как федерального, так и регионального уровней ежегодно отчитываются в ее выполнении. Бюджет действующей программы на период с 2017 по 2025 год составляет почти 26 млрд. рублей (около 375 млн. евро)²⁵. Однако и стратегия, и правительственная программа посвящены не только политике в отношении меньшинств, но охватывают и две другие основные цели, а именно: «консолидацию всероссийского гражданского сознания и духовного сообщества многонационального народа Российской Федерации» и «социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов». Анализ государственной программы, соответствующего бюджета и последних годичных отчетов свидетельствует о том, что значительная часть бюджета фактически расходуется на такие мероприятия, как патриотическое воспитание молодежи, популяризация русского языка в России и за рубежом, поддержка казачества, «патриотические ценности» и «социокультурная адаптация» трудовых мигрантов и беженцев (см. статью 6).

31. Хотя политика в отношении меньшинств рассматривается в качестве межотраслевой проблемы, охватывающей различные министерства, в 2015 году для координации деятельности правительства в этой области было создано отдельное Федеральное агентство по делам национальностей²⁶. В задачи Федерального агентства входит реализация мероприятий по укреплению «единства многонационального народа России», межнационального и межконфессионального взаимопонимания и «этнокультурного развития народов России»²⁷. Кроме того, ему поручено предотвращать дискриминацию и враждебность по признаку расы, этнического происхождения, религии или языка и следить за межэтническими и межрелигиозными отношениями. По мнению Консультативного комитета, результаты деятельности Федерального агентства пока неоднозначны. Консультативный комитет в принципе приветствует создание единого правительственного органа, отвечающего за политику в отношении национальных меньшинств, который мог бы преодолеть сегментированный и фрагментарный подход к политике в отношении меньшинств, который он критиковал в своем Третьем заключении. Однако дополнительные преимущества Федерального агентства в деле осуществления прав меньшинств могут быть ослаблены из-за многочисленности задач, стоящих перед ним, а также из-за нехватки ресурсов и опыта в выполнении его задач в области защиты меньшинств. Наконец, Федеральное агентство, как представляется, уделяет большое внимание предотвращению межэтнических и межрелигиозных конфликтов, поощрению патриотизма и национального единства. Как представляется, языковые, культурные права и права на участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, до сих пор считаются второстепенными.

²⁴ Постановление Правительства РФ № 1532 от 29 декабря 2016 г. «Реализация государственной национальной политики на период 2017 – 2025 гг.» Доступно по адресу: <http://static.government.ru/media/files/mXU48Zu8LYesYq7Lub4hpWHpJEmJZSa.pdf>.

²⁵ Обменный курс на момент утверждения настоящего Заключения: 1€ = 70 руб.

²⁶ Постановление правительства РФ № 368 от 18 апреля 2015 года. С 2004 по 2012 гг. ответственность за работу с национальными меньшинствами возлагалась на Министерство регионального развития, а с 2012 по 2015 гг. — на Министерство культуры.

²⁷ Веб-сайт Президента РФ (13 марта 2015 г.). Доступно по адресу: <http://kremlin.ru/events/president/news/47849>.

Рекомендации

32. Консультативный комитет призывает власти принять соответствующее Рамочной конвенции всеобъемлющее законодательство о правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и воздерживаться от чрезмерного ограничения доступа к правам меньшинств путем внесения дополнительных изменений в отраслевые нормативные документы.

33. Консультативный комитет призывает власти основывать осуществление своей национальной политики на обеспечении доступа к правам лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, как это предусмотрено Рамочной конвенцией, выделять необходимые финансовые ресурсы и укреплять этот аспект в полномочиях и повседневной работе Федерального агентства по делам национальных меньшинств.

Законодательная и институциональная основа борьбы с дискриминацией

34. Антидискриминационные положения закреплены в Конституции, а также в целом ряде федеральных законов, охватывающих различные области. Положения о недискриминации содержатся, в частности, в Кодексе об административных правонарушениях, уголовном и уголовно-процессуальном кодексе, гражданском кодексе и гражданском процессуальном кодексе, жилищном и трудовом кодексах, в законах об образовании, о свободе совести и религиозных объединениях и в законе о национальных и культурных автономиях²⁸. Вместе с тем, Консультативный комитет был информирован о том, что на практике общественность мало осведомлена об этих положениях, а в судах практически не рассматриваются дела такого содержания. Кроме того, по сообщениям, по-прежнему существует структурная дискриминация в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам²⁹. Часто упоминаются вопросы, касающиеся жилья, занятости и образования, а также дискриминации в контактах с правоохранительными органами. Это касается, в частности, «видимых меньшинств», включая выходцев из стран Центральной Азии и Южного Кавказа, а также российских граждан, в частности выходцев из Республик Северного Кавказа, и рома-цыган³⁰. Консультативный комитет вновь подтверждает свое мнение о том, что большое значение имеет принятие всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, охватывающего все сферы жизни и содержащего четкое определение дискриминации. Не в последнюю очередь это важно для повышения осведомленности об эффективности антидискриминационных положений, которые в настоящее время разбросаны по различным отраслевым нормативным документам.

35. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (федеральный омбудсмен) рассматривает жалобы на действия государственных органов. Кроме того, при грубых нарушениях прав человека или в случаях «особого социального значения» он уполномочен принимать меры по собственной инициативе. Однако омбудсмен не уполномочен рассматривать связанные с дискриминацией жалобы в частном секторе, которые имели бы решающее значение для решения проблемы дискриминации на рынках жилья и труда.

²⁸ См. доклад о положении дел, стр. 33-34. См. также Доклад по Российской Федерации Европейской комиссии по борьбе против расизма и нетерпимости (2013 г.); CRI (2013) 40 и КЛРД ООН (20 сентября 2017 г.), четвертый цикл мониторинга; Заключительные замечания по 23^{мв} и 24^{мв} Регулярным докладам Российской Федерации КЛРД ООН (CERD/C/RUS/CO/23-24), стр. 9-10.

²⁹ «СОВА» и др. (2017 год) «Расизм, дискриминация и борьба с экстремизмом в современной России и на подконтрольных ей территориях». Альтернативный доклад, подготовленный для 93^{ей} сессии КЛРД ООН. Доступно по адресу: <https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/CERDengRU.pdf>, стр. 28-34.

³⁰ «СОВА» и др. (2017 год) «Расизм, дискриминация и борьба с экстремизмом в современной России и на подконтрольных ей территориях». Альтернативный доклад, подготовленный для 93^{ей} сессии КЛРД ООН. Доступно по адресу: <https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/CERDengRU.pdf>, стр. 28-34.

Консультативный комитет принимает к сведению, что омбудсмен сообщал о правовых ограничениях свободы собраний и объединений, о проблемах в пенитенциарной системе и выступал за введение курса обучения в области прав человека в школах³¹. Беседы с представителями национальных меньшинств показали, что не все они убеждены, что омбудсмен эффективно защищает лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, от дискриминации. В центре внимания этого учреждения находятся социальные и экономические права, а в докладах о его деятельности не упоминается о каких-либо собственных инициативах по борьбе с дискриминацией по этническим или языковым признакам. Из примерно 140 000 жалоб, рассмотренных омбудсменом в течение рассматриваемого периода, лишь около 200 касались дискриминации, и в большинстве случаев не было выявлено никаких нарушений³². Консультативный комитет считает, что более активный подход и целенаправленные инициативы по повышению осведомленности о положении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, включая коренные народы, помогут вывести эту тему на передний план.

36. Консультативный комитет приветствует тот факт, что за рассматриваемый период было завершено создание канцелярий омбудсменов в каждом регионе Российской Федерации и что благодаря принятию в 2015 году Федерального закона были упорядочены правовые рамки их полномочий³³. Цель этого закона, как отмечали в то время федеральный омбудсмен и законодатели, заключалась в устранении очевидных недостатков в беспристрастности и независимости региональных омбудсменов³⁴. Консультативный комитет считает, что эта цель еще не достигнута в полном объеме. В ходе визита, например, состоялись встречи с региональными омбудсменами в присутствии должностных лиц региональных и федеральных органов власти. Омбудсмены и их сотрудники, как правило, описывают ситуацию с правами меньшинств и межэтническими отношениями исключительно в позитивном свете и говорят, что получают мало жалоб в своем округе. Хотя в принципе это можно считать позитивным, Консультативный комитет обеспокоен информацией, полученной от некоторых из его собеседников из числа представителей национальных меньшинств, которые не сообщали о своей озабоченности соответствующему региональному омбудсмену, поскольку не надеялись, что это улучшит их положение. В одном случае собеседники заявили, что представители канцелярии омбудсмента неофициально даже сказали им, что не будут расследовать данный вопрос во избежание конфликта с региональными властями. Кроме того, наблюдая за тем, как в течение 2017 года в Республике Татарстан стали возникать языковые вопросы, Консультативный комитет с удивлением узнал в ходе своего посещения, что омбудсмен там не получил ни одной жалобы, связанной с использованием языков. В целом, Консультативный комитет выражает обеспокоенность в связи с тем, что в других регионах, которые он посетил, число жалоб по этническим признакам также было весьма низким, несмотря на этническое разнообразие. Московский омбудсмен ежегодно получает около 10-15 жалоб по национальному признаку. В 2016 году московский омбудсмен области не получил ни одной жалобы по этим проблемам. Таким образом, Консультативный комитет считает крайне важным, чтобы институты омбудсмента становились эффективными и действительно решали проблемы лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

³¹ Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (2017), отчетный доклад за 2016 год, стр. 201-205.

³² Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (2017), альтернативное мнение к 23^{мв} и 24^{мв} Регулярным докладам Российской Федерации КЛРД ООН, стр. 1.

³³ Федеральный закон № 76-ФЗ от 6 апреля 2015. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека».

³⁴ Гарант.ру (27 апреля 2015 г.), Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации: новый статус и компетенции. Доступно по адресу: www.garant.ru/article/621669.

37. Согласно правительственному докладу³⁵, омбудсмены по правам коренных малочисленных народов были, кроме Красноярского края, назначены в Камчатском крае и в Республике Саха (Якутия). Собеседники Консультативного комитета положительно отзывались о работе институциональных структур в Республике Саха, где канцелярия омбудсмена по правам коренных малочисленных народов действует как отдельное учреждение и находится в непосредственном контакте с лицами, принадлежащими к коренным народам, бывая в их поселениях. Согласно правительственному отчету³⁶, во время этих посещений оказываются и юридические консультации. Вместе с тем, Консультативному комитету стало известно от своих собеседников, что в других субъектах Федерации, таких, как Республика Карелия или Ханты-Мансийский автономный округ, выдвигались инициативы по созданию канцелярий омбудсменов по делам коренных малочисленных народов, однако соответствующие власти идут на это неохотно.

Рекомендации

38. Консультативный комитет настоятельно призывает власти продолжить разработку и осуществление антидискриминационного законодательства, охватывающего все сферы жизни и способствующего повышению осведомленности о доступных средствах правовой защиты лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

39. Консультативный комитет призывает Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и региональных омбудсменов целенаправленно повышать информированность лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в том числе к коренным народам, об их праве обращаться к ним в случаях дискриминации.

Защита полного и эффективного равенства рома-цыган

40. Консультативный комитет отмечает, что в соответствии с рекомендациями Консультативного комитета, содержащимися в его Третьем заключении, был принят и осуществлен «Всеобъемлющий план мероприятий по социально-экономическому и этнокультурному развитию рома-цыган в 2013-2014 годах». Согласно правительственному докладу, был достигнут прогресс в выдаче удостоверений личности и регистрации по месту жительства³⁷. В ходе своего посещения Консультативный комитет был информирован о том, что разрабатывается новый план мероприятий. Консультативный комитет приветствует разработку плана мероприятий на 2013-2014 годы с участием Федеральной национально-культурной автономии российских рома-цыган. Вместе с тем он сожалеет о том, что не было проведено более широких консультаций с другими неправительственными организациями, занимающимися проблемами рома-цыган, и надеется, что в рамках следующего плана мероприятий будут проведены более широкие консультации. В рамках плана мероприятий Федеральное агентство по делам национальностей заказало научное исследование «О социально-экономических, этнокультурных и правовых проблемах рома-цыган в России»³⁸.

³⁵ Правительственный доклад, стр. 23

³⁶ Правительственный доклад, стр.24

³⁷ Правительственный доклад, стр. 23-25

³⁸ Федеральное агентство по делам национальностей (2016), «О социально-экономических, этнокультурных и правовых проблемах цыган в России», доступно по адресу: <http://fadn.gov.ru/news/2016/04/07/2733-itogi-issledovaniya-sotsialno-ekonomicheskie-etnokulturnye-i-pravovye-problemy-tsygan-v-rossii>. См. также «Радио Свобода» (август 2017 г.) «Расизм и счастье», доступно по адресу: www.svoboda.org/a/28662724.html.

41. Консультативный комитет отметил некоторые заслуживающие внимания усилия по улучшению положения в области образования, жилья и занятости в общинах рома-цыган на местном уровне. Например, в Тюменской области местные власти улучшили положение детей в школе в одном из населенных пунктов (см. статью 12) и оказали поддержку семьям рома-цыган в получении жилищных пособий. С другой стороны, сохраняется высокий уровень неравенства и условия жизни большинства рома-цыган остаются весьма неудовлетворительными³⁹, в том числе в поселении, которое делегация посетила в Тюмени, где многие дома не оборудованы водопроводом, а дороги находятся в очень плохом состоянии.

42. Кроме того, Консультативный комитет глубоко обеспокоен неурегулированным правовым положением многих поселений рома-цыган, что в ряде случаев привело к принудительным выселениям и сносу домов без предоставления компенсаций и адекватного альтернативного жилья. Консультативный комитет понимает, что эти поселения (таборы), как правило, относятся к периоду насильственного расселения рома-цыган в советское время. В результате приватизации земли многие рома-цыгане не могут получить прав собственности на свои дома, что некоторые муниципалитеты в свою очередь истолковывают как незаконное присвоение собственности⁴⁰. Вместе с тем Консультативный комитет отмечает, что, по мнению Европейского суда по правам человека, отсутствие в настоящее время права собственности на дом не является существенным основанием для утверждения о том, что земля занята незаконно⁴¹. Несмотря на заслуживающие внимания усилия властей в некоторых из посещенных регионов, лексикон и практика, используемые представителями властей в отношении рома-цыган, позволяют Консультативному комитету сделать вывод о том, что их подход по-прежнему носит патерналистский характер и основывается на системе этнической иерархии.

Рекомендации

43. Консультативный комитет призывает власти разработать многолетний план мероприятий по обеспечению полного и эффективного равенства рома-цыган. План мероприятий должен готовиться на основе консультаций с широким спектром представителей рома-цыган, включая женщин, при тщательной оценке ситуации и учете результатов реализованных пилотных проектов, включать в себя гендерные аспекты и обеспечиваться достаточными финансами. Обязанности должны быть четко обозначены, определены целевые показатели и предусмотрен регулярный мониторинг реализации плана в сотрудничестве с представителями рома-цыган и гражданским обществом.

44. Консультативный комитет призывает власть воздерживаться от принудительных выселений и сноса жилых домов, и вместо этого принять меры для упорядочения неформальных поселений рома-цыган, обеспечив им доступ к основным правам. При необходимости

³⁹ См., например, АДЦ «Мемориал» (октябрь 2017 г.) «Альтернативный доклад о применении РКНМ в Российской Федерации: дискриминация рома-цыган в России»; «СОВА» и другие (2017) «Расизм, дискриминация и борьба против "экстремизма" в современной России и на подконтрольных ей территориях», альтернативный доклад, подготовленный для 93^{ей} сессии КЛРД ООН. Доступно по адресу: <https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/CERDengRU.pdf>.

⁴⁰ АДЦ «Мемориал» (2017) «Альтернативный доклад о применении Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств в Российской Федерации: дискриминация цыган в России». Доклад АДЦ «Мемориал» о случаях насильственного выселения и сноса домов цыган, обычно без выплаты компенсаций или предоставления альтернативного жилья в Плеханово (Тульская область) в 2016 г., в Зеленодольском районе (Республика Татарстан) в 2016 и 2017 гг., и в Перми в 2014 и 2016 гг.

⁴¹ По делу № 19841/06 «Багдонавичус и другие против России» 11 октября 2016 г. Европейский суд по правам человека постановил, что в Гурьевском районе Калининградской области 33 цыганских семьи были незаконно выселены из своих домов, которые были затем снесены.

переселения должно обеспечиваться адекватное альтернативное жилье и заранее проводиться консультации с заинтересованными лицами.

Полное и эффективное равенство коренных малочисленных народов

45. Российские власти продолжали реализацию Концептуального документа устойчивого развития коренных народов на 2009-2025 годы (далее — Концептуальный документ). В 2009-2016 гг. на эти цели из федерального бюджета региональным органам власти было выделено 2,1 млрд. рублей⁴². Средства были перечислены региональным и местным органам власти и, по данным федеральных органов власти, на местном уровне были проведены консультации с представителями коренных малочисленных народов. Средства используются на различные цели: от улучшения медицинского обслуживания до строительства новых школ и инфраструктуры и приобретения оборудования для проведения культурных мероприятий. Однако имеющаяся в распоряжении Консультативного комитета информация указывает на то, что реализация Концептуального документа задерживается, поскольку некоторые цели и мероприятия не были выполнены в полном объеме либо были отложены⁴³, а федеральное финансирование со временем сократилось⁴⁴. Российские власти сами говорят о недостаточности общего финансирования устойчивого развития коренных малочисленных народов и отмечают тенденцию к его снижению⁴⁵. В третьем плане мероприятий по реализации Концептуального документа на 2016-2025 гг. в качестве приоритетов определены улучшение качества жизни населения и ориентация на демографические показатели, улучшение доступа к образованию, сохранение культурного наследия и развитие международного сотрудничества. По данным ведомства, до 2025 года в федеральном бюджете на эти цели предусмотрено 1,3 млрд. рублей, что на 800 млн. рублей меньше суммы, предусматривавшейся до 2016 года.

46. Что касается качества жизни коренных народов, сбор информации по этой теме на систематической и регулярной основе не ведется⁴⁶, что мешает оценке эффективности принимаемых властями мер. Имеющаяся информация свидетельствует о том, что ожидаемая

⁴² См. шестой Регулярный доклад Российской Федерации о реализации положений международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (2016 год), E/C.12/RUS/6, п. 424.

⁴³ См. Концептуальный документ и три плана мероприятий по его реализации, доступные по адресу <http://government.ru/docs/24308/>, и альманах «В мире коренных народов», 2015-2016 гг., стр. 22-29. Например, на федеральном уровне еще не созданы территории традиционного природопользования, не обеспечен приоритетный доступ к земельным, лесным, водным и возобновляемым природным ресурсам, проведена работа по унификации терминологии с первого по третий план мероприятий по реализации Концептуального документа на 2016-2025 годы. Некоторые представители коренных малочисленных народов охарактеризовали реализацию двух первых этапов Концептуального документа как неудовлетворительную.

⁴⁴ См. альманах «В мире коренных народов» (2015-2016, стр. 24) и заявления российских властей: из федерального бюджета 128 миллионов рублей были выделены в 2016 году, говорится в презентации «Итоги работы ФАДН в 2016 году» (доступно по адресу: <http://fadn.gov.ru/agency/kollegiya/reports>) и «почти 130 миллионов рублей» были предусмотрены на 2017 год, говорится в статье «До 2025 года Россия вложит более 1,3 млрд рублей в поддержку коренных малочисленных народов Севера» (доступно по адресу: <http://arctic.ru/population/20170323/578018.html>), по сравнению с 240 млн. руб. в 2011 году согласно Третьему заключению Консультативного комитета по Российской Федерации, принятому 24 ноября 2011 г., п. 79.

⁴⁵ Доклад о деятельности Федерального агентства по делам национальностей в 2015 году и о задачах на 2016 год, стр. 9: <http://fadn.gov.ru/system/attachments/attaches/000/027/513/original/%D0%98%D0%A2%D0%9E%D0%93%D0%9E%D0%92%D0%AB%D0%99%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94.pdf?1459421136>

⁴⁶ Сообщение Консультативному комитету от IWGIA (Международная рабочая группа по делам коренных народов), Института экологии и действенной антропологии, местной общественной организации города Мыски «О возрождении поселка Казас и шорского народа», Европейская сеть коренных народов, pp. 4-5.

продолжительность жизни коренных малочисленных народов на 10-15 лет ниже среднего показателя, а уровни детской смертности, самоубийств и болезней, связанных с нищетой, находятся выше среднего показателя⁴⁷. Первый план мероприятий по реализации Концептуального документа предусматривал разработку системы показателей качества жизни лиц, принадлежащих к коренным народам, для включения в государственную статистическую систему. С этой целью было поручено провести научное исследование⁴⁸. Однако эта задача представляется неполной, поскольку в третьем плане мероприятий также предусматривается разработка системы показателей демографического и социально-экономического положения коренных народов. Консультативный комитет подчеркивает важность учета гендерного аспекта при разработке и осуществлении таких показателей.

47. Консультативный комитет отмечает упор, который делается законодательством на сохранении традиционного образа жизни и традиционной экономической деятельности коренных народов⁴⁹. Они упомянуты в федеральном перечне вместе с территориями традиционного проживания коренных народов. Коренные народы могут создавать общинные предприятия, которые могут получать субсидии от властей, но являются некоммерческими по своему назначению и могут заниматься только традиционной экономической деятельностью. Консультативный комитет отмечает, что в 2013 году была закрыта, по меньшей мере, одна община коренного населения Республики Бурятия — община эвенкийского коренного населения «Дылача» за, среди прочего, деятельность, не включенную в федеральный перечень традиционных видов экономической деятельности и действия с целью извлечения прибыли⁵⁰. В регионах, которые посетил Консультативный комитет, представители коренных народов поднимали вопрос о туризме, который также не включен в перечень «традиционных видов экономической деятельности». Собеседники Консультативного комитета также указали, что на такие виды деятельности, как рыболовство или охота, распространяются квоты, и на практике коренные народы вынуждены конкурировать за участки с частными предприятиями, что ставит их в невыгодное положение. Кроме того, квоты нередко покрывают лишь потребности в средствах для существования, а способы осуществления деятельности подвергаются ограничениям, которые не распространяются на частные компании⁵¹. Дополнительное негативное воздействие на традиционную деятельность коренных народов оказывает промышленность. Например, в результате ее работы сокращаются ресурсы рыбы в реках и озерах или меняются маршруты миграции оленей. Как представляется, таким образом ограничиваются возможности устойчивого социально-экономического развития коренных народов и их полное и эффективное равенство. Традиционная экономическая деятельность жизненно важна для коренных народов и нуждается в полной поддержке, в том числе путем обеспечения преференциального, свободного и

⁴⁷ См. IWGIA (Международная рабочая группа по делам коренных народов), «Мир коренных народов», 2013 г., стр. 30-32.

⁴⁸ Сообщение Консультативному комитету от IWGIA (Международная рабочая группа по делам коренных народов), Института экологии и действенной антропологии, местной общественной организации города Мыски «О возрождении поселка Казас и шорского народа», Европейской сети коренных народов, пп. 4-5.

⁴⁹ Постановление Правительства № 631-г от 08.05.2009.

⁵⁰ См. также Доклад о соображениях в связи с присланными сообщениями и ответы, полученные Специальным докладчиком по правам коренных народов Джеймсом Анайа A/HRC/27/52/Add.4 от 03.09.2014 г., письмо Специального докладчика и ответ правительства, пп. 130-132.

⁵¹ Приказ Министерства сельского хозяйства № 152 от 19.04.2016 запрещает использование для рыбалки в определенное время года традиционных орудий лова коренных народов. В их число внесены снасти, которыми продолжают пользоваться коммерческие рыболовные предприятия. (IWGIA, «Мир коренных народов», 2016, стр. 80; доклад «О дискриминации в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» на 93^{ей} сессии КЛРД ООН (31.07-15.08.2017 г. http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/RUS/INT_CERD_NGO_RUS_28209_E.pdf п. 33, КЛРД ООН (20.09.17), а также Заключительные замечания по 23^{мму} и 24^{мму} регулярным докладам Российской Федерации (CERD/C/RUS/CO/23-24), п. 23.)

неконкурентоспособного доступа к земле, дикой природе и другим природным ресурсам. Однако это не исключает поощрения других видов экономической деятельности коренных народов, даже нетрадиционных, как средства укрепления их экономической жизнеспособности и самодостаточности⁵².

Рекомендация

48. Консультативный комитет настоятельно призывает власти принять как правовые, так и практические меры для обеспечения полного и эффективного равенства коренных народов в тесном сотрудничестве с их представителями. Должно быть обеспечено достаточное финансирование для реализации Концептуального документа для устойчивого развития коренных народов и наращены усилия для достижения его целей. Следует поддерживать различные модели экономической деятельности, как традиционные, так и нетрадиционные, в соответствии с потребностями и интересами коренных народов.

Статья 5 Рамочной конвенции

Поддержка культуры меньшинств

49. Консультативный комитет отмечает, что власти продолжают финансировать и оказывать нефинансовую помощь организациям меньшинств в целях сохранения и развития их культуры. Он с интересом отмечает наличие широкой сети, состоящей из более чем пятидесяти домов национальных культур, где зарегистрированные организации национальных меньшинств, а также, как правило, национальные культурные автономии (см. ниже) бесплатно пользуются служебными помещениями, помещениями для языковых курсов, танцевальных классов, культурных мероприятий и другие ресурсы. Например, в Доме дружбы народов в Казани (Республика Татарстан) размещается 36 организаций, там функционирует веб-портал, на котором каждая община может публиковать информацию на своей странице, а также издается журнал⁵³. Некоторые представители национальных меньшинств также называли эти центры местом улаживания межэтнических проблем и оказания поддержки таким вновь прибывающим в город людям, как иностранные студенты или мигранты. Консультативный комитет признает вклад этих центров в сохранение и развитие культур меньшинств. Однако некоторые собеседники Консультативного комитета не сочли себя заинтересованными этими центрами и размещенными в них организациями и заявили, что в них чрезмерно подчеркиваются позитивные аспекты и что они избегают рассмотрения потенциально конфликтных или политических вопросов, касающихся лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Кроме того, Консультативный комитет отмечает, что руководство некоторыми из посещенных им центров придерживается патерналистского подхода к своим посетителям, и что они только выиграли бы от подлинного и более широкого участия лиц, принадлежащих к меньшинствам. Он также отмечает, что их деятельность сосредоточена на традиционных песнях, музыке, танцах и ремеслах, которые могут представлять собой фольклорный образ национальных меньшинств. В этой связи Консультативный комитет считает, что в дополнение к традиционным формам культурного самовыражения, поддержка культурной деятельности должна распространяться и на современные проявления культуры.

⁵² См. также Доклад о соображениях в связи с присланными сообщениями и ответы, полученные Специальным докладчиком по правам коренных народов Джеймсом Анайа А/HRC/27/52/Add.4 от 03.09.2014 г., письмо Специального докладчика и ответ правительства, пп. 133-137.

⁵³ Веб-портал Ассамблеи и Дома дружбы народов Татарстана: <http://addnt.ru/>.

50. Финансирование организаций меньшинств осуществляется на федеральном, региональном и местном уровнях. Финансирование предоставляется не для культур меньшинств как таковых, а для проектов, отвечающих гораздо более широкому кругу задач, определенных в «Стратегии государственной национальной политики на период до 2025 года» и основных региональных и местных политических документах. Примером может служить крупнейшая программа поддержки НПО на федеральном уровне «Фонд президентских грантов». Одно из 12 направлений финансирования отведено для проектов по укреплению межэтнического и межрелигиозного согласия⁵⁴. Это направление включает в себя проекты по сохранению и защите самобытности и языков народов Российской Федерации, а также интеграции мигрантов, поддержки беженцев и вынужденных переселенцев, предотвращению конфликтов и радикализации. Проекты в области культуры, народных ремесел, музеев и национального наследия могут финансироваться по другим каналам, однако ни один из них не предназначен конкретно для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Хотя Консультативный комитет приветствует прозрачность процедуры конкурса на получение грантов⁵⁵, он сожалеет об отсутствии какого-либо направления финансирования, специально предназначенного для сохранения и развития культур меньшинств.

51. Федеральное агентство по делам национальностей осуществляет отдельную, менее масштабную программу, включающую в себя возможности финансирования организаций меньшинств в рамках «Федеральной целевой программы по укреплению единства народа России и этнокультурного развития народов Российской Федерации на 2014-2020 годы». В то время как решения о распределении президентских грантов принимаются комиссией в составе экспертов различных профилей, в Федеральном агентстве по делам национальностей решения принимаются его сотрудниками. К сожалению, ни в одной из этих комиссий не участвуют представители организаций или советов национальных меньшинств.

52. На региональном и местном уровнях несколько организаций меньшинств жаловались на жесткие бюрократические процедуры доступа к фондам и финансовой отчетности, на необходимость в течение нескольких месяцев ожидать деньги и на частое ограничение проектов 12 месяцами. Помимо помещений и другой помощи натурой, оказываемой через вышеупомянутые культурные центры, организации национальных меньшинств обычно не получают базового финансирования, которое было бы гарантировано в течение более длительного периода времени. Большинство организаций сообщили, что их деятельность финансируется, главным образом, за счет частных спонсоров и что небольшие суммы субсидий, предоставляемых на местном и региональном уровнях, не стоят испытываемого административного бремени. Говоря о позитивных сторонах, Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что в некоторых регионах существуют конкретные каналы финансирования НПО меньшинств и что такие представители национальных меньшинств, как местные консультативные советы, участвуют в процессе принятия решений о выделении средств.

53. Новый закон об «иностранных агентах» весьма затруднил многим организациям национальных меньшинств получение финансовых средств из-за рубежа, в частности из стран, с которыми Российская Федерация имеет проблемные межгосударственные отношения (см. статьи 7 и 17-18). Хотя Консультативный комитет считает, что ответственность за поддержку культуры меньшинств несет государство, в котором существуют национальные меньшинства, он сожалеет о

⁵⁴ Во втором из двух туров грантовых конкурсов 2017 года на это направление финансирования было отпущено около 252 млн. рублей. Веб-сайт Фонда президентских грантов: <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/Home/SMI>.

⁵⁵ Положение о конкурсе на получение гранта президентского Фонда развития гражданского общества размещено по адресу: <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/Home/Official>.

том, что некоторым общинам национальных меньшинств, с которыми он встречался во время своего посещения, стало трудно получить доступ к дополнительному финансированию из-за рубежа. Кроме того, культурные организации украинского национального меньшинства сообщили Консультативному комитету, что они сталкиваются с препятствиями при попытке действовать в нынешней обстановке повышенной напряженности, вызванной конфликтом на востоке Украины. Они сообщали о трудностях с регистрацией организаций и получением разрешения на организацию украинских культурных мероприятий. Консультативный комитет глубоко обеспокоен сообщениями о репрессиях в отношении руководителей существующих организаций в ряде регионов. О случаях запугивания Консультативному комитету сообщалось в связи с широким толкованием антиэкстремистского законодательства (см. статью 6). Например, публикация информации о голоде на Украине в сталинскую эпоху («голодомор») была бы, как сообщается, сочтена экстремизмом.

Рекомендация

54. Консультативный комитет призывает власти усилить поддержку и упростить доступ к финансовым средствам, в том числе путем обеспечения устойчивого финансирования сохранения и развития культуры меньшинств. Необходимо оказывать поддержку современным проявлениям культуры. Следует выделять отдельные финансовые средства на проекты, касающиеся культуры меньшинств с тем, чтобы организациям национальных меньшинств не приходилось конкурировать с другими организациями в рамках «национальной политики».

Национальные культурные автономии

55. Национальные культурные автономии (НКА), созданные на основании Федерального закона от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ, являются формой неправительственных организаций, которые должны предоставлять национальным меньшинствам возможность пользоваться культурной автономией на основе общей этнической принадлежности, а не территории. Число НКА росло и достигло 19 федеральных, 287 региональных и 937 местных⁵⁶. Первоначально система была призвана дополнять территориальную автономию для титульных национальностей в Республиках и автономных округах и областях. Консультативный комитет отмечает, что НКА выполняют важные для национальных меньшинств и их членов функции, организуя языковые курсы в школах по воскресеньям (см. статью 13), поддерживая музыкальные и танцевальные группы, отмечая национальные праздники, участвуя в фестивалях и распространяя информацию об общинах меньшинств через газеты и веб-сайты (см. статью 9). Кроме того, НКА всех уровней обычно представлены в консультативных советах и таким образом участвуют в государственных делах (см. статью 15). Согласно поправкам, внесенным в федеральный закон «О национально-культурных автономиях» в 2013 и 2014 годах, НКА имеют право создавать частные образовательные учреждения всех уровней: от детского сада до профессионального образования (см. статью 13), а также участвовать в проектах по адаптации мигрантов и укреплению национального единства.

56. Однако все эти мероприятия не оправдывают ожиданий, содержащихся в Законе 1996 года «О национальных культурных автономиях», в котором говорится о праве «самостоятельно регулировать вопрос о сохранении идентичности». Консультативный комитет выражает сожаление в связи с тем, что не существует ни одной области, в которой НКА гарантированы исключительные полномочия по принятию решений, даже в узко очерченных областях, таких, например, как институционализированное сотрудничество с Министерством образования по методическим и учебным материалам, используемым для преподавания языков меньшинств в

⁵⁶ Веб-сайт Министерства юстиции: <http://unro.minjust.ru/NKAs.aspx>.

школах (см. статью 14). И хотя НКА представлены в консультативных органах всех уровней, они не имеют гарантированного права на консультации в процессе принятия решений по вопросам меньшинств, например, в законодательных процессах (см. статью 15). Многие НКА находятся в опасной ситуации, что усугубляется вышеуказанными трудностями в получении доступа к достаточно стабильному финансированию. Кроме того, Закон «О национальных культурных автономиях» допускает образование только одной НКА на меньшинство на каждом уровне, исходя из презумпции внутригрупповой однородности. Учитывая сложность и разнообразие интересов внутри общин национальных меньшинств, не всегда имеется четкая связь между соответствующими лидерами НКА и теми, кого они намерены представлять⁵⁷. Консультативный комитет напоминает, что в тех случаях, когда государства предусматривают механизмы культурной автономии, соответствующие законодательные положения должны четко определять компетенции автономных органов, отношения между ними и соответствующими государственными учреждениями, а также финансирование автономий⁵⁸.

Рекомендация

57. Консультативный комитет настоятельно призывает власти предоставить национальным культурным автономиям больше прав на самостоятельное принятие решений, укрепить их независимость за счет многолетнего базового финансирования и обеспечить, чтобы многообразие национальных меньшинств находило отражение в форме организации и представительства национальных меньшинств на всех уровнях.

Коренные народы

58. Консультативный комитет подчеркивает, что земля, которую традиционно населяют коренные народы, и их культурная история. Это основа их традиционной экономической деятельности, и иногда обладает духовным измерением. Внешнее воздействие на эту землю путем эксплуатации ее ресурсов ставит под угрозу их культуру и самобытность. В этом контексте Консультативный комитет обеспокоен многочисленными докладами, которые он получил от своих собеседников и из других источников, свидетельствующими об ухудшении положения коренных народов и их способности пользоваться традиционными территориями, в частности, в условиях интенсивной экономической эксплуатации природных ресурсов. Например, внимание Консультативного комитета было обращено на то, что территории традиционного природопользования коренных народов не обозначены на федеральном уровне и что более 500 таких территорий, созданных на местном и региональном уровнях, не имеют гарантированного юридического статуса, поскольку их границы не подтверждены на федеральном уровне и, следовательно, могут легко быть изменены⁵⁹. Территории традиционного природопользования также исключены из списка «особо охраняемых природоохранных территорий», имеющих статус ограниченного пользования ресурсами, с обязательным проведением государственной

⁵⁷ См. также Прина Ф. (2015) «Национальные меньшинства в путинской России: разнообразие и ассимиляция», Рутледж, глава 8.

⁵⁸ Второй тематический комментарий ККРК «Эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в государственных делах» (февраль 2008 г.), п. 136.

⁵⁹ Федеральный закон № 49-ФЗ от 07.05.2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» предусматривает создание таких зон «в целях традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренных народов» на разных уровнях, в то время как Земельный кодекс РФ от 2001 года требует, чтобы их границы утверждались федеральным правительством (см. также КЛРД ООН, Заключительные замечания по 23^{му} и 24^{му} регулярным докладам Российской Федерации, CERD/C/RUS/CO/23-24 от 20.09.2017 г., п. 23; Комитет по правам человека, Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR), Заключительные замечания по седьмому регулярному докладу Российской Федерации, CCPR/C/RUS/CO/7, п. 24; IWGIA, «Мир коренных народов», 2017, стр. 76).

экологической экспертизы и предоставлением специальных прав на консультирование⁶⁰. Более того, были ослаблены положения о компенсации за потерю земли⁶¹. Собеседники Консультативного комитета выразили особую озабоченность в отношении прав коренных народов на рыболовство. Доступ к традиционным районам рыбной ловли нередко ограничен, поскольку крупные земельные участки продаются на аукционе и используются в коммерческих целях. Также вводятся ограничения рыболовной практики коренных народов⁶².

59. Консультативный комитет обеспокоен тем, в какой степени промышленная эксплуатация природных ресурсов, в частности недр, затрагивает территории, где проживают коренные народы, наносит значительный экологический ущерб и ставит под угрозу их традиционный образ жизни⁶³, а также тем, насколько ограничены возможности защиты культурного и религиозного наследия. В информации, предоставленной Консультативному комитету⁶⁴, говорится о промышленных установках, мешающих традиционным пастбищам и путям миграции оленей на полуострове Ямал в такой степени, что некоторым общинам уже пришлось отказаться от выпаса и ведения кочевого образа жизни. Еще один тревожный случай связан с национальным парком Нумты, в Автономном Ханты-Мансийском округе, в который входит озеро Нумто, священное для коренных народов место. Его границы были в 2016 году изменены ради добычи в этом районе нефти⁶⁵. Особенно волнует случай населенного шорцами поселка Казас в Кемеровской области, разрушенного в 2013 году горнодобывающей компанией; а также священной для шорцев горы Карагай Ляш, которая была разрушена до основания. Шорцам запретили посещать их родной поселок и кладбище, горнодобывающая компания поставила на их пути контрольно-пропускные пункты с

⁶⁰ См. также информацию об экономических, социальных и культурных правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП), 60^я сессия, предсессионная рабочая группа, (27.02-03.03.2017) доступно по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/RUS/INT_CESCR_ICO_RUS_26470_E.pdf, стр. 4; «Россия: законодательные изменения о ликвидации прав коренных народов на землю», доступно по адресу: www.iwgia.org/en/russia/2010-russia-legislative-change-to-demolish-indigenous-l.

⁶¹ См. также: Дискриминация в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, КЛРД, 93^я сессия (31 июля – 15 августа 2017 г.), доступно на: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/RUS/INT_CERD_NGO_RUS_28209_E.pdf, п. 17.

⁶² Приказ Минсельхоза России от 19 апреля 2016 года № 152 о запрещении в определенные периоды года использования коренными народами орудий лова, в том числе их традиционных снастей, при сохранении возможности их использования коммерческими предприятиями. См. IWGIA, «Мир коренных народов», 2016, стр. 80. А также: «Дискриминация в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», КЛРД, 93^я сессия (31 июля - 15 августа 2017 года), доступно по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/RUS/INT_CERD_NGO_RUS_28209_E.pdf, п. 33. КЛРД ООН (20 сентября 2017 г.), Заключительные замечания по 23^{му} и 24^{му} регулярным докладом РФ (CERD/C/RUS/CO/23-24), п. 23.

⁶³ См. также: Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (16 октября 2017 года), Заключительные замечания по 9^{му} регулярному докладу Российской Федерации, пп. 15 и 59; Комитет ООН по правам ребенка (27 февраля 2014 г.), Заключительные замечания по сводным 4^{му} и 5^{му} регулярным докладом Российской Федерации, CRC/C/RUS/CO/4-5, пп. 15 и 59; КЛРД ООН (20 сентября 2017 г.), Заключительные замечания по 23^{му} и 24^{му} регулярным докладом Российской Федерации, CERD/C/RUS/CO/23-24, п. 23.

⁶⁴ Сообщение Консультативному комитету от IWGIA (Международная рабочая группа по делам коренных народов), Института экологии и действенной антропологии, местной общественной организации города Мыски «О возрождении поселка Казас и шорского народа», Европейской сети коренных народов, п. 27.

⁶⁵ См. также: Дискриминация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, КЛРД, 93-я сессия (31 июля - 15 августа 2017 года), стр. 23, доступно по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/RUS/INT_CERD_NGO_RUS_28209_E.pdf.

вооруженной охраной⁶⁶. Некоторые представители коренных народов обеспокоены тем, что программа «Дальневосточная гектар», предлагающая землю тем, кто поселяется на Дальнем Востоке, ущемляет их права и позволяет без их согласия распределять землю, на которой они традиционно проживали⁶⁷. Учитывая, что некоторые из этих проектов могут привести к изменению пропорций населения в районах проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, Консультативный комитет напоминает властям о положениях статьи 16 Рамочной конвенции.

Рекомендация

60. Консультативный комитет призывает власти — в тесном сотрудничестве с представителями коренных народов — обеспечить, чтобы земля, которую населяют эти народы, и их наследие были эффективно защищены при осуществлении крупных промышленных проектов. Решения об использовании земли и ресурсов не должны отрицательно влиять на возможности коренных народов в широком смысле поддерживать и развивать свою культуру.

Статья 6 Рамочной конвенции

Терпимость и межкультурный диалог

61. Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что большинство представителей национальных меньшинств сообщают об общем уважительном отношении между преобладающим населением и меньшинством, а также внутри них. Власти регионов, которые посетил Консультативный комитет, цитировали опросы, согласно которым подавляющее большинство населения удовлетворено климатом межэтнических отношений в регионах. Опросы Левада-центра подтверждают, что значительная часть населения (около 80% в течение рассматриваемого периода) не ощущала этнической напряженности в своем регионе или враждебности со стороны или в отношении лиц другой этнической принадлежности. В то же время общественное мнение о мигрантах менее позитивно⁶⁸. Консультативный комитет также ощутил это негативное отношение в беседах с различными собеседниками во время своего посещения. Государственная политика и риторика в отношении мигрантов направлены на необходимость их «адаптации» к российским поведенческим правилам во время их (предпочтительно временного) пребывания⁶⁹.

⁶⁶ Сообщение Консультативному комитету от IWGIA (Международная рабочая группа по делам коренных народов), Института экологии и действенной антропологии, местной общественной организации города Мыски «О возрождении поселка Казас и шорского народа», Европейской сети коренных народов, п. 25.

⁶⁷ Например, в сентябре 2016 года, без консультаций с представителями коренных народов, власти Хабаровского края не менее чем наполовину сократили закрепленные на региональном и местном уровнях 13 территорий традиционного природопользования, якобы для выделения земель под программу «Дальневосточный гектар». После протестов сокращение было ограничено 15%. См. IGWIA, «Мир коренных народов», 2016, стр. 44; а также: Дискриминация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, КЛРД, 93-я сессия (31 июля-15 августа 2017 года), стр. 23, доступно по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/RUS/INT_CERD_NGO_RUS_28209_E.pdf, п. 22.

⁶⁸ Аналитический центр "Левада" (2017), «Общественное мнение России 2016», доступно по адресу: www.levada.ru/wp-content/uploads/2016/01/2016-Eng.pdf, стр. 147.

⁶⁹ См., например, брошюру «О правилах поведения мигрантов в городе Москве», изданную в 2016 году Департаментом национальной политики и межрегиональных связей города Москвы, доступен по адресу: http://rusmigrant.com/data/media/%D0%91%D1%80%D0%BE%D1%88%D1%8E%D1%80%D0%B0_%D0%B4%D0%BB%D1%8F_%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%BE%D0%B2.pdf и BBC (16 января 2017 г.), «Московская сказка поможет мигрантам себя вести», доступно по адресу: www.bbc.com/news/world-europe-38641117.

62. В рамках «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» власти поддерживают широкий спектр мероприятий, способствующих межэтническому взаимопониманию. Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что планы мероприятий, сопровождающие Стратегию⁷⁰, уделяют особое внимание обучению персонала, работающего в сфере общественных услуг, наращиванию потенциала журналистов, пишущих о межэтнических отношениях и проектам, ориентированным на молодежь. Консультативный комитет с озабоченностью отмечает, однако, что многие из этих мероприятий направлены на поддержку патриотизма и русского языка и культуры, и только очень немногие мероприятия сообщают большинству о культуре и языках национальных меньшинств. Консультативный комитет далее отмечает усилия, предпринятые Федеральным агентством по делам национальностей в целях контроля за возможными этническими конфликтами в различных регионах с помощью «системы раннего предупреждения». Хотя, безусловно, следует приветствовать тщательный мониторинг межэтнических отношений, Консультативный комитет в соответствии с Люблянским руководством по интеграции различных обществ⁷¹, считает, что следует избегать предвзятости в отношении этнического разнообразия как потенциального источника конфликтов.

63. Аналогичный подход применяется для регулирования интеграции мигрантов. В проекте закона «О социально-культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» признается право на «сохранение этнокультурной идентичности» и подчеркивается роль некоммерческих организаций в деле интеграции мигрантов. В 2014 году в законы об НКА и о некоммерческих организациях были внесены поправки, предусматривающие возможность участия этих организаций в деятельности, связанной с «адаптацией мигрантов»⁷². Признавая усилия власти, Консультативный комитет отмечает наличие тех или иных ожиданий, что интеграция — это односторонний процесс, где «новички» просто адаптируются к большинству общества. Как поясняется в Четвертом тематическом комментарии, Консультативный комитет считает, что для подлинной интеграции в общество крайне важно учитывать интересы всех слоев общества — как большинства, так и меньшинств, — а также признавать и поддерживать разнообразие и уважать различия⁷³.

Рекомендация

64. Консультативный комитет вновь обращается к властям с призывом разрабатывать и осуществлять программы, направленные на поощрение уважения и межкультурного взаимопонимания и социальной интеграции как на всеобъемлющий процесс, основанный на признании общин меньшинств как равноправной и интегрированной части общества.

⁷⁰ Постановление Правительства РФ № 1226-р «О плане мероприятий на 2013-2015 гг. по реализации государственной Стратегии национальной политики»; постановление Правительства № 2648-р «О плане на 2016-2018 годы по реализации государственной стратегии национальной политики»; постановление Правительства № 1532 от 29 декабря 2016 года «О программе реализации государственной стратегии национальной политики».

⁷¹ «Опыт Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ) показывает, что само по себе разнообразие не коррелирует и не связано причинно-следственной связью с ростом напряженности и насилия. (...) Такие конфликты часто коренятся в отрицании основных прав и в систематическом и/или системном отчуждении целых общин». Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (2012), Люблянские руководящие принципы интеграции различных обществ, стр. 2.

⁷² Федеральный закон от 22 декабря 2014 года № 440-ФЗ «О внесении изменений в статью 31.1 Федерального закона о некоммерческих организациях и Федеральный закон от 4 ноября 2014 года № 336-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 4 Федерального закона о национально-культурной автономии».

⁷³ Четвертый тематический комментарий ККРК «Рамочная конвенция: ключевой инструмент управления многообразием через права меньшинств. Сфера применения Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» (май 2016 года), п. 54.

Защита от актов дискриминации, враждебности или насилия

65. Консультативный комитет принимает к сведению, что власти проводят ряд мер по борьбе с разжиганием ненависти, преступлениями на почве ненависти и другими формами враждебности. Статья 282 Уголовного кодекса запрещает «разжигание ненависти или враждебности и унижение человеческого достоинства»⁷⁴. Федеральная служба по надзору в сфере телекоммуникаций, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) контролирует разжигание ненависти («воспламенение этнических конфликтов») и экстремистские заявления в сотрудничестве с правоохранительными органами. Предотвращение экстремизма по этническим и религиозным мотивам является одной из восьми подцелей Государственной программы на период 2017-2025 годов. Ряд мер в этой области был включен в соответствующие планы мероприятий по реализации «Стратегии государственной национальной политики на период до 2025 года»⁷⁵. Консультативный комитет отмечает, что с 2014 года правоохранительные органы активнее контролируют ультраправые организации, и некоторые из их лидеров были осуждены⁷⁶. Как уже упоминалось, уголовные обвинения и другие виды давления на крайне правых начали значительно расти в конце 2014 года. Кроме того, Консультативный комитет отмечает, что некоторые представители меньшинств сообщили во время визита, что они работают над предотвращением религиозной радикализации и экстремизма среди молодых людей, принадлежащих к соответствующим округам. Например, Национальная культурная ассоциация таджиков в Краснодаре получила грант от муниципалитета Краснодара в рамках программы по содействию межэтническому взаимопониманию и предотвращению экстремизма⁷⁷. В то время как необходимы бдительность и решительные меры против экстремизма по разным причинам, Консультативный комитет с обеспокоенностью обращает внимание на имеющиеся сообщения о неуместном и произвольном применении законодательства об экстремистской деятельности, нарушающем правоохранительными органами прав на свободу выражения мнений, собраний и объединений (см. статью 7).⁷⁸ Поэтому он считает важным, чтобы сотрудники правоохранительных органов прошли соответствующий инструктаж для обеспечения того, чтобы применение этого законодательства не приводило к нарушениям прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, закрепленным в Рамочной конвенции.

66. По мнению Венецианской комиссии, многие определения, содержащиеся в Федеральном законе № 114-ФЗ от 25 июля 2002 года «О борьбе с экстремистской деятельностью», а также в статьях 280 и 282 Уголовного кодекса, дают «излишне широкие полномочия в толковании и применении этого закона, что ведет к произволу»⁷⁹. Статья 282 Уголовного кодекса, например,

⁷⁴ См. Правительственный доклад, стр. 44.

⁷⁵ См., например, мероприятие № 22 Плана мероприятий на 2013-2015 годы «Проверка деятельности общественных организаций, религиозных и иных некоммерческих организаций (...) по выявлению проявлений экстремизма на национальной или религиозной почве», стр. 22.

⁷⁶ Анализ активности антиправительственных ультраправых движений с 2014 года, Центр «СОВА» (май 2017 года), «Старые проблемы и новые альянсы: ксенофобия и радикальный национализм в России и усилия по противодействию им в 2016 году». www.sova-center.ru/en/xenophobia/reports-analyses/2017/05/d36995/#_Toc481784927.

⁷⁷ По словам собеседников, в этом направлении также работает Федеральная национально-культурная ассоциация узбеков.

⁷⁸ Центр «СОВА» (апрель 2017 г.), «Неадекватное применение антиэкстремистского законодательства в 2016 г.», доступно по адресу: www.sova-center.ru/en/misuse/reports-analyses/2017/04/d36857.

⁷⁹ Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), пересмотренный проект заключения по Федеральному закону «О борьбе с экстремистской деятельностью», принятому 1 июня 2012 года. Следует отметить, что в ноябре 2016

послужила основанием для вынесения приговора женщине, которая, после онлайн-критики политики России в отношении Украины, была признана виновной в разжигании ненависти к «русскому народу» и к «властям»⁸⁰. Консультативный комитет глубоко обеспокоен сообщениями о том, что антиэкстремистское законодательство и Федеральный список экстремистских материалов используются, чтобы заставить замолчать лиц, в том числе представителей национальных меньшинств⁸¹.

67. Консультативный комитет отмечает, что за рассматриваемый период количество зарегистрированных случаев насилия в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, уменьшилось со 144, зарегистрированных Центром «СОВА» в 2011 году, до 49 в 2016 году⁸². Наибольшее число потерпевших чаще всего составляют мигранты из Центральной Азии. Некоторые недавние случаи отличались особой жестокостью⁸³. В 2013 году массовые беспорядки с выражением протеста против мигрантов произошли в Москве после убийства выходцем с Кавказа этнического русского⁸⁴. Консультативный комитет отмечает, что за отчетный период число зарегистрированных актов насилия в отношении евреев не превышает трех в год. Собеседники Консультативного комитета из еврейской общины сообщили, что в регионах они не отмечали антисемитских настроений. В то же время антисемитская риторика заметна в радикально правых сегментах интернета⁸⁵.

68. Консультативный комитет отмечает, что власти приняли меры по защите трудовых мигрантов от дискриминации, создав более широкие возможности для легального трудоустройства иностранных граждан в Российской Федерации. Создание Евразийского экономического союза в 2014 году формально уравнило в правах трудовых мигрантов из Армении, Белоруссии, Казахстана и Кыргызстана в Российской Федерации. Трудовые мигранты из других стран Содружества Независимых Государств (СНГ), в частности, Таджикистана и Узбекистана, могут обращаться за лицензиями («патентами»), хотя и со значительно более слабыми социальными гарантиями. Консультативный комитет отмечает, что власти пытаются

года Верховный Суд РФ разъяснил использование обвинений в экстремизме в онлайн-акциях, что может быть истолковано как сворачивание части чрезмерного применения антиэкстремистского законодательства.

⁸⁰ См. *Amnesty International* (2017), «Российская Федерация 2016/2017», доступно по адресу: www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/russian-federation/report-russian-federation/.

⁸¹ См., например, дело Ивана Мосеева, председателя Ассоциации поморов Архангельской области. Дело было возбуждено в 2012 году по статье 282 Уголовного кодекса, поскольку, по версии следствия, г-н Мосеев выступил с оскорбляющим этнических россиян, комментарием на веб-сайте «Эхо Севера», под псевдонимом «Помор». Г-н Мосеев получил суровый приговор, который центром «СОВА» был сочтен незаконным. Центр «СОВА» (август 2014), «Неправомерный антиэкстремизм», июль 2014 года, доступно по адресу: www.sova-center.ru/en/misuse/news-releases/2014/08/d30073/.

⁸² База данных Центра «СОВА»: www.sova-center.ru/en/database.

⁸³ Центр «СОВА» (май 2017), «Старые проблемы и новые альянсы: ксенофобия и радикальный национализм в России и усилия по противодействию им в 2016 году», доступно по адресу: www.sova-center.ru/en/xenophobia/reports-analyses/2017/05/d36995/#_Toc481784927.

⁸⁴ Международная группа по правам меньшинств (октябрь 2013 г.) *Moscow riot* подчеркивает настоятельную необходимость разработки российским правительством плана мероприятий по защите и интеграции мигрантов. Доступно по адресу: <http://minorityrights.org/2013/10/16/moscow-riot-highlights-urgent-need-for-russian-government-to-develop-action-plan-for-migrant-protection-and-integration>.

⁸⁵ Центр «СОВА» (май 2017 г.), «Старые проблемы и новые альянсы: ксенофобия и радикальный национализм в России и усилия по противодействию им в 2016 году», доступно по адресу: www.sova-center.ru/en/xenophobia/reports-analyses/2017/05/d36995/#_Toc481784927.

увеличить прозрачность и эффективность процедур, связанных с трудовой миграцией. В некоторых регионах, которые посетил Консультативный комитет, в частности, в Москве и Татарстане, национальные культурные автономии узбеков и иных национальных меньшинств оказывают юридическую помощь трудовым мигрантам той же этнической принадлежности. Вместе с тем Консультативный комитет отмечает, что особенно низкоквалифицированные рабочие, например, строители, по-прежнему страдают от жестокой дискриминации, имевшей место, например, при подготовке к Зимним олимпийским игр в Сочи в 2014 году⁸⁶. Многие живут и работают в плохих условиях и испытывают трудности при доступе к таким основным правам, как медицинские услуги или школьное образование детей⁸⁷.

Рекомендации

69. Консультативный комитет настоятельно призывает власти внести поправки в законодательство о борьбе с экстремизмом в целях создания большей юридической определенности и уточнения сферы его применения в соответствии со статьей 6. При реализации этого законодательства следует осознавать необходимость обеспечения защиты прав человека, в том числе прав меньшинств.

70. Консультативный комитет настоятельно призывает власти предотвращать, выявлять, расследовать, преследовать в судебном порядке и эффективно наказывать за все преступления на расовой и этнической почве, в том числе против выходцев с Северного Кавказа и против мигрантов.

Правоохранительные органы

71. Консультативный комитет с сожалением отмечает, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, по-прежнему подвергаются дискриминации и жестокому обращению со стороны правоохранительных органов. Собеседники Консультативного комитета сообщают, что этническое профилирование и произвольные проверки выходцев с Северного Кавказа по-прежнему широко распространены. Представляется, что ситуация была особенно напряженной в 2013 и 2014 годах, когда имело место несколько полицейских рейдов на рынках в Москве, массовые аресты на основе этнического профилирования, депортация мигрантов, выходцев как с российского Северного Кавказа, так и из стран Центральной Азии⁸⁸.

72. Консультативный комитет обеспокоен сообщениями о дискриминационной практике в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, со стороны казаков — военизированных формирований, действующих на основании Федерального закона от 5 декабря 2005 года № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества». На Олимпийских играх 2014 года в Сочи в Краснодарском крае 1 000 казаков привлекались в качестве вспомогательных полицейских сил, которые, по словам губернатора того времени, имели право принимать меры, превышающие полномочия полиции⁸⁹. Во время посещения Краснодара Консультативный комитет узнал от своих собеседников, что казаки прямо или косвенно играют в регионе

⁸⁶ *Human Rights Watch* (2013), «Гонка на выживание. Эксплуатация трудовых мигрантов в преддверии Зимних олимпийских игр 2014 года в Сочи» www.hrw.org/report/2013/02/06/race-bottom/exploitation-migrant-workers-ahead-russias-2014-winter-olympic-games.

⁸⁷ Комитет «Гражданское содействие» (2017), «Всеобщее право не для каждого». О доступе к школьному образованию детей беженцев и трудовых мигрантов в России», доступно по адресу: <http://refugee.ru/publications/8371/>.

⁸⁸ *Human Rights Watch* (8 августа 2013 г.) «Россия: массовые задержания мигрантов», доступно по адресу: www.hrw.org/news/2013/08/08/russia-mass-detention-migrants.

⁸⁹ *New York Times* (3 августа 2012 г.), «Российский губернатор подражает казаков полицейскими для мигрантов», доступно по адресу: www.nytimes.com/2012/08/04/world/europe/russian-to-use-cossacks-to-repel-muslim-migrants.html.

устрашающую роль. Они более дискриминационно относятся к лицам неславянского происхождения, чем обычные полицейские.

73. Консультативный комитет глубоко обеспокоен сообщениями о дискриминации, жестоком обращении и пытках выходцев с Северного Кавказа в российской пенитенциарной системе. Он получил информацию, что лица, принадлежащие к этим меньшинствам, чаще других страдают от насилия, жестокого обращения, недостаточной медицинской помощи и преднамеренного неуважения к их религиозным чувствам. Заключенные из Чечни, Ингушетии или Дагестана часто помещаются в тюрьмы и колонии, находящиеся в тысячах километров от мест их проживания. Оскорбительное отношение по этническому признаку часто проходит безнаказанно⁹⁰.

74. В ходе своего посещения Консультативный комитет с глубокой озабоченностью узнал о систематических преследованиях рома-цыган в Зеленодольском районе Татарстана. Он был проинформирован о регулярных полицейских рейдах, беспричинных проверках удостоверений личности, а также о факте того, как рома-цыганские женщины со своими детьми по несколько часов задерживались в полицейских участках для установления личности. Представители местного населения рома-цыган воспринимают это как сигнал к тому, что они не нужны в Татарстане. Как сообщается, эта политика началась с избрания в 2013 году нового главы администрации района, который неоднократно публиковал заявления против рома-цыган⁹¹.

Рекомендация

75. Консультативный комитет призывает власти заботиться о том, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, в том числе выходцы с Северного Кавказа и рома-цыган, не подвергались дискриминации и запугиванию правоохранительными органами. Сотрудники правоохранительных органов, включая казаков, должны обучаться стандартам прав человека и прав меньшинств и их применению в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам.

Статья 7 Рамочной конвенции

Свобода собраний и объединений

76. Консультативный комитет выражает сожаление в связи с тем, что в течение рассматриваемого периода был принят ряд законов, которые ограничивают права всех, в том числе лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на свободу мирных собраний и свободу объединений. Многие органы, такие как Венецианская комиссия, Парламентская ассамблея, Комиссар по правам человека и Конференция МНПО Совета Европы считают, что эти законы создали неблагоприятный климат для развития гражданского общества и способствуют маргинализации независимых правозащитных организаций как «иностранных агентов» на основе их якобы «политической деятельности» и иностранного

⁹⁰ Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (2017), Доклад о деятельности за 2016 год, стр. 52. См. также: Антидискриминационный центр «Мемориал» (2016 г.), «Нарушения прав лиц без гражданства и иностранных граждан в свете решения ЕСПЧ по делу «Ким против России», доступно по адресу: https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/kim1_bigENG_www.pdf. См. также: Комитет «Гражданское содействие» (2014 г.), Доклад о положении жителей Чеченской Республики и Республики Ингушетия в российской пенитенциарной системе, сентябрь 2011 г. - август 2014 г., доступен по адресу: http://refugee.ru/wp-content/uploads/2016/08/prison-report_eng.pdf.

⁹¹ Антидискриминационный центр «Мемориал» (2017), «Непротивление расизму», доступно по адресу: <https://adcmemorial.org/www/13145.html?lang=en>.

финансирования⁹². Консультативный комитет разделяет критические оценки этого законодательства об НПО и отмечает, что оно влияет на доступ к правам меньшинств, закрепленным в Рамочной конвенции.

77. Что касается права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на свободу собраний, консультативный комитет обеспокоен тем, что власти препятствовали публичным демонстрациям в защиту языков меньшинств, например в Республике Башкортостан⁹³. В 2015 году оппозиционный активист татарской национальности был первым осужденным за участие в мирных демонстрациях по статье 212.1 Уголовного кодекса, которая криминализирует нарушения правил проведения общественных собраний⁹⁴.

78. Что касается свободы объединений, Консультативный комитет отмечает, что в ряде законов и директивных документов в области защиты национальных меньшинств в рассматриваемом периоде подчеркивалась важность гражданского общества и усиления роли некоммерческих организаций в предоставлении услуг, например в оказании поддержки «адаптации» мигрантов. Создание «общественных палат»⁹⁵ во всех регионах и во многих муниципалитетах отражает большое значение, придаваемое объединениям. Однако собеседники Консультативного комитета указали, что им приходится придерживаться определенных «невидимых границ». Как только НПО, включая НПО из числа меньшинств, переходит эти «границы», власти могут принять ряд административных или правовых мер для ограничения деятельности организаций и/или лиц, ими руководящих. Около 38 поправок к Федеральному закону № 7-ФЗ от 12 января 1996 года «О некоммерческих организациях», внесенных в течение рассматриваемого периода, создают обстановку небезопасности, и по мнению ряда собеседников Консультативного комитета, это создает проблемы в работе. В различных регионах были отмечены признаки давления. Среди регионов, которые посетил Консультативный комитет, особенно высоким это давление выглядит в Краснодарском крае и в Тюменской области.

⁹² Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Российская Федерация, Отзыв на федеральный закон № 129-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты (Федеральный закон о нежелательной деятельности иностранных и международных неправительственных организаций), принят 10-11 июня 2016 года; отзывы на Федеральный закон № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях» (закон «об иностранных агентах»), Федеральные законы №№ 18-ФЗ и 147-ФЗ, и на Федеральный закон № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс (закон «О государственной измене»), принят на 13-14 июня 2014 года; Парламентская ассамблея Совета Европы (11 октября 2016 г.), «О выполнении Российской Федерацией своих обязанностей и обязательств». As/Mon(2016)29; Комиссар по правам человека (2015), О применении в Российской Федерации своего законодательства о некоммерческих организациях в свете стандартов Совета Европы: обновленная информация; Экспертный совет по законодательству об НПО Совета Европы, Конференция МНПО, доступно по адресу: www.coe.int/en/web/ingo/expert-council-on-ngo-law-country-study-on-ngo-legislation-in-the-russian-federation. См. также: Сборник прецедентного права Экспертного совета по законодательству об НПО, доступно по адресу: <https://rm.coe.int/1680492965>.

⁹³ Радио «Свобода» (16 сентября 2017 г.): В Уфе на митинге в защиту башкирского языка задержаны четыре человека. Доступно по адресу: <https://www.svoboda.org/a/28739405.html>.

⁹⁴ Ильдар Дадин, которого *Amnesty International* считает узником совести, подвергался пыткам и жестокому обращению в колонии в Карелии. См. веб-сайт *Amnesty International* www.amnesty.org/en/latest/news/2017/02/russia-court-offers-chink-of-light-in-case-brought-by-jailed-protester-ildar-dadin/ и www.rferl.org/a/russia-ildar-dadin-activist-released/28332922.html.

⁹⁵ Общественные палаты — консультативные органы, состоящие из представителей гражданского общества, которые существуют на федеральном уровне (с 2005 года) и во всех регионах Российской Федерации. Они могут анализировать законопроекты и давать рекомендации властям. О составе и методах работы Общественной палаты Российской Федерации см. <https://www.oprf.ru/ru>

79. В поправках к закону «О некоммерческих организациях» в июне 2016 года дано еще более широкое определение «политической деятельности»⁹⁶. Федеральным законом от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ, вступившим в силу в ноябре 2012 года, введен правовой статус «иностранный агент» для НПО, получающих финансирование из-за рубежа и участвующих в «политической деятельности». По состоянию на 1 февраля 2018 года в категории «иностранный агент»⁹⁷ зарегистрирована 81 организация. К ним относятся несколько организаций лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, или организаций, выступающих за права меньшинств, таких как Центр поддержки коренных малочисленных народов Севера, Международный фонд развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока "БАТАНИ", общество немецкой культуры русских немцев "Eintracht – Согласие" в Калининграде, культурно-просветительское общество "Полония" в Волгограде, еврейский общинный культурный центр «Хесед-Тешува» в Рязани, различные филиалы правозащитного центра «Мемориал», а также комитет «Гражданское содействие» в Москве⁹⁸. НПО «Молодая Карелия» была добавлена в список за политическую деятельность, выразившуюся в получении гранта от Организации Объединенных Наций на проведение тренингов по языковым правам для активистов, преподававших в Карелии финно-угорские языки и принимавших в Карелии группу финнов, приезжавших с ознакомительным визитом. Столкнувшись с необходимостью регистрироваться в качестве «иностранный агент», организация в августе 2015 года закрылась, позже перерегистрировавшись под другим именем⁹⁹.

80. Консультативный комитет глубоко обеспокоен последствиями принятия закона об «иностранных агентах» для тех организаций национальных меньшинств, которые поддерживают отношения с другими государствами или международными организациями и получают от них финансирование. Несколько собеседников из таких организаций сообщили Консультативному комитету о том, что они избегают получать финансирование из-за рубежа, а если делают это, то процедуры при этом длительны и громоздки (см. также статьи 17-18). Другой проблемой является расплывчатое и широкое определение «политической деятельности». Консультативный комитет узнал о случаях, когда исследования и публикации организаций меньшинств об истории их национального меньшинства, в частности, если они связаны с депортациями и репрессиями в сталинскую эпоху, считались «политическими». Из бесед с представителями меньшинств Консультативный комитет понял, что многие избегают затрагивать такие деликатные темы, опасаясь репрессий, и это напоминает самоцензуру. Федеральным законом № 129-ФЗ, вышедшим в мае 2015 года, введена новая категория иностранных организаций, «нежелательных на российской территории», деятельность которых рассматривается как угроза конституционному строю, обороне или национальной безопасности России. Однако даже в отношении организаций, не включенных в эти списки, применяется широкий спектр мер, усложняющих деятельность гражданского общества в области прав меньшинств, делает ее затратной и рискованной.

⁹⁶ Федеральный закон от 6 июня 2016 года № 179-ФЗ «О внесении изменений в пункт 6 статьи 2 Федерального закона "О некоммерческих организациях" в части уточнения понятия "политическая деятельность"».

⁹⁷ Веб-сайт Министерства юстиции Российской Федерации: <http://unro.minijust.ru/NKOForeignAgent.aspx>

⁹⁸ *Human Rights Watch* (21 июля 2017 г.), Россия: правительство против правозащитных групп. Доступно по адресу: www.hrw.org/russia-government-against-rights-groups-battle-chronicle. Стоит отметить, что ряд организаций, входящих в перечень «иностранных агентов», в 2016 и 2017 годах получали финансирование из президентского фонда.

⁹⁹ URALISTICA (28 сентября 2015 г.). Уничтожение местных НПО. Сказка из путинской России. Доступно по адресу: <http://uralistica.com/profiles/blogs/killing-an-indigenous-ngo-softly-a-tale-from-putin-s-russia>.

81. Другая проблема связана с тем, что группы меньшинств должны быть единообразными и однородными и иметь только одно объединение и одного лидера. На каждом административном уровне (федеральном, региональном, местном) может быть создана только одна национальная культурная автономия. Консультативный комитет считает, что внутренние различия внутри национального меньшинства должны признаваться и отражаться в том, как организованы его члены. Он отмечает, например, что власти Краснодарского края отдали предпочтение единой для всех меньшинств из Дагестана НКА. Это, по-видимому, не удовлетворяет некоторых представителей лезгинского меньшинства, которым не удалось зарегистрировать свое собственное объединение. Конкуренция двух федеральных объединений, претендующих на представительство азербайджанского меньшинства, как представляется, также была «улажена» решением Министерства юстиции не регистрировать одну из них¹⁰⁰. У Консультативного комитета сложилось впечатление, что в таких случаях власти обычно отдают предпочтение организации, которая в большей степени поддерживает официальную политику.

82. Консультативный комитет обеспокоен сообщениями о давлении, оказываемом властями на центральную организацию коренных народов РАЙПОН, которая была вынуждена приостановить свою деятельность в период с ноября 2012 года по март 2013 года по административным причинам. Как сообщается, в результате проведенной в апреле 2010 года проверки Министерство юстиции Российской Федерации объединению было предложено перерегистрировать свой логотип как федеральный и включить в устав список своих региональных представительств. Организация созвала внеочередной съезд и предприняла эти шаги, но Министерство юстиции отказалось зарегистрировать решение РАЙПОН относительно списка региональных представительств. РАЙПОН оспорил отказ в суде, и в сентябре 2012 года, пока продолжалось разбирательство, Министерство юстиции приостановило деятельность РАЙПОН до 20 апреля 2013 года, начиная с 1 ноября 2012 года, ссылаясь на недостатки в уставе. В январе 2013 года, чтобы изменить устав в соответствии с распоряжением Министерства юстиции, РАЙПОН созвал еще один внеочередной съезд и в марте 2013 года приостановление было отменено¹⁰¹. Как сообщается, одно из затребованных Министерством юстиции изменений в уставе касалось большинства, необходимого для избрания председателя организации. В конце марта 2013 года это сыграет важную роль при проведении спорных выборов¹⁰².

Рекомендация

83. Консультативный комитет призывает власти внести соответствующие международным стандартам изменения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» и другие законодательные акты об НПО и воздерживаться от чрезмерного ограничения свободы объединения лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Свобода выражения мнений и свобода совести

84. Консультативный комитет обеспокоен дальнейшими ограничениями свободы выражения мнений и свободы мысли, совести и религии лиц, принадлежащих к меньшинствам. Признавая необходимость предотвращения пропаганды ненависти в интернете, также важно не ограничивать свободу выражения мнений в интернете, включая социальные сети и сервисы

¹⁰⁰ Аналогичный случай, касающийся Федеральной НКА украинцев и Союза украинцев, описан в Третьем заключении Консультативного комитета по Российской Федерации, принятом 24 ноября 2011 года, пп. 134-135.

¹⁰¹ IWGIA, 2013, стр. 32-34; IWGIA, доклад 18 (2014) «Коренные народы в Российской Федерации», стр. 27-28.

¹⁰² IWGIA, доклад 18 (2014) «Коренные народы в Российской Федерации», стр. 28.

обмена сообщениями¹⁰³. Поправки 2013 года к Федеральному закону № 398-ФЗ от 28 декабря 2013 года «Об информации, информационных технологиях и защите информации» разрешают блокирование сайтов, содержащих «радикальный контент», без решения суда¹⁰⁴. Консультативный комитет обеспокоен тем, что в Единый реестр запрещенных веб-сайтов, заблокированных по решению суда, а также в перечень веб-сайтов, заблокированных непосредственно Генеральной прокуратурой, по сообщениям, включен ряд «несоответствующих записей», несоразмерно ограничивающих свободу выражения мнений¹⁰⁵. Комментарии или изображения в социальных сетях и даже репостах все чаще приводят к тюремному заключению¹⁰⁶. Поправка к статье 280 Уголовного Кодекса о запрете сепаратизма расширяет сферу его применения, криминализируя «публичные онлайн-звонки, нарушающие территориальную целостность Российской Федерации». Тот факт, что власти использовали этот новый пункт для преследования и запугивания критиков политики России в отношении Крыма, подтверждает, что он может быть использован не по назначению для ограничения свободы выражения лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам¹⁰⁷. В мае 2015 года, например, директор Татарского культурного центра в Набережных Челнах в Татарстане был приговорен к трем годам лишения свободы и двухлетнему запрету пользования социальными сетями по этой статье. Ему были предъявлены обвинения в «публичных призывах к разрушению территориальной целостности России» и «разжигании ненависти к российским властям как социальной группе» за четыре статьи, которыми он поделился в интернете в 2014 году, осуждая действия России в Крыму¹⁰⁸.

85. Посягательства на право на свободу выражения мнения касались, в частности, лиц, принадлежащих к украинскому меньшинству, когда они делали заявления, не соответствующие российской политике в отношении Крыма и о конфликте на востоке Украины. Консультативный комитет с обеспокоенностью отмечает дело бывшего директора Государственной библиотеки украинской литературы в Москве, которая была обвинена в «разжигании ненависти и вражды путем злоупотребления служебным положением» по статье 282 Уголовного кодекса и в мошенническом использовании библиотечных фондов. Среди не указанных в каталоге

¹⁰³ Законы, ограничивающие свободу выражения мнений в интернете, принятые в период с 2012 по 2017 год, *Human Rights Watch* (2017), «Онлайн и по всем фронтам. Наступление на свободу выражения мнений в России». <https://www.hrw.org/report/2017/07/18/online-and-all-fronts/russias-assault-freedom-expression>.

¹⁰⁴ Критическая оценка этих и других законодательных изменений с точки зрения свободы выражения мнений. См., например, *Human Rights Watch* (март 2014 г.): «Россия: прекратить блокировать интернет-СМИ». Предлагаемый закон дополнительно ограничит публичное обсуждение www.hrw.org/news/2014/03/23/russia-halt-orders-block-online-media. См. также статью 7 настоящего документа.

¹⁰⁵ Центр «СОВА» (сентябрь 2017 г.): Краткий отчет о злоупотреблении антиэкстремистским законодательством в январе-августе 2017 г. www.sova-center.ru/en/misuse/reports-analyses/2017/09/d37819/.

¹⁰⁶ По данным НПО «Агора», в 2016 году пользователи интернета получили 29 сроков лишения свободы, что вдвое больше, чем годом ранее. *Reporters Without Borders* (10 июля 2017): «Последний гвоздь в гроб свободы российского интернета» <https://rsf.org/en/news/last-nail-coffin-russian-internet-freedom>.

¹⁰⁷ См., например, дело Андрея Бубеева, который был приговорен к двум годам и трем месяцам тюремного заключения за «подстрекательство к экстремизму» и «сепаратистские призывы» в виде публикации в интернете статьи под названием «Крым - это Украина» и фотографии тюбика с зубной пастой со словами «Выжмите Россию из себя». В январе 2017 года НПО «Агора» подала по этому делу жалобу в Европейский суд по правам человека.

¹⁰⁸ Руководитель Татарского культурного центра Рафис Кашапов, отбыв трехлетний тюремный срок, был в декабре 2017 г. освобожден. Его заявление в Европейский суд по правам человека было коммуницировано российскому правительству в январе 2018 года. См. *Amnesty International* (18 января 2018 г.) «Татарский правозащитник и узник совести вышел из заключения». www.amnesty.org/download/Documents/EUR4677422018ENGLISH.pdf.

библиотеки был якобы найден ряд книг, классифицированных как “экстремистские”. В ходе судебного процесса, широко критикуемого за политизированность, она была помещена под домашний арест и в июне 2017 года приговорена к четырехлетнему условному тюремному заключению¹⁰⁹.

86. Кроме того, Консультативный комитет обеспокоен информацией о том, что женщины, работающие в государственном секторе Чеченской Республики, независимо от их религиозной принадлежности, обязаны носить традиционный мусульманский платок (хиджаб) во время работы¹¹⁰. Консультативный комитет признает важность уважения местных традиций и культуры, но твердо убежден, что уважение традиций не может навязываться и не должно приводить к нарушениям права на свободу религии и совести, гарантированного статьей 28 Конституции Российской Федерации, статьей 9 Европейской конвенции о правах человека и статьей 7 Рамочной конвенции.

Рекомендация

87. Консультативный комитет настоятельно призывает власти воздерживаться от необоснованного нарушения свободы выражения мнений и свободы совести лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и защищающих свои права.

Статья 8 Рамочной конвенции

Проявление религиозных убеждений и религиозных объединений

88. Согласно конституции, Российская Федерация — светское государство и религиозные объединения здесь равны перед законом (статья 14). В то же время в преамбуле Федерального закона № 125-ФЗ от 26 сентября 1997 «О свободе совести и религиозных объединений» подчеркивается «особая роль» православия и подтверждается уважение «христианства, ислама, буддизма, иудаизма и других религий, входящих в историческое наследие народов России». Значительное число лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, придерживаются одной из вышеупомянутых религий, которые обычно называют «традиционными»¹¹¹. Ряд лиц, принадлежащих к некоторым национальным меньшинствам, исповедуют языческие религии и тенгрианство, в том числе башкиры, казахи, черкесы, осетины и некоторые финно-угорские меньшинства¹¹².

89. Отмечая преференции, которые продолжают оказываться Русской православной церкви¹¹³, Консультативный комитет отмечает усилия, предпринимаемые для содействия межконфессиональному диалогу и формированию чувства общности между «традиционными»

¹⁰⁹ Reuters (5 июня 2017 г.): «Заведующая украинской библиотекой в Москве осуждена за подстрекательство». Доступно по адресу: www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-russia-library/head-of-moscows-ukrainian-library-convicted-of-incitement-against-russians-idUSKBN18W12T.

¹¹⁰ «Кавказский узел» (17 декабря 2016 г.). «Сотрудницы госучреждений Чечни заявляют о принуждении к ношению хиджаба на работе». Доступно по адресу: www.kavkaz-uzel.eu/articles/294463/

¹¹¹ Этот термин часто имплицитно используется для отличия от таких «нетрадиционных» религий, как баптистская, пятидесятническая и евангельская церкви, бахаизм или Харе Кришна.

¹¹² Arena. «Пейзаж религий 2012». Доступно по адресу: <http://sreda.org/en/arena>.

¹¹³ Центр «СОВА» (май 2017 года): «Свобода совести в России: ограничения и проблемы. 2016 г.» Доступно по адресу: www.sova-center.ru/en/religion/publications/2017/05/d36996/.

религиями. Во время посещения Республики Татарстан Консультативный комитет был впечатлен конструктивной ролью местных религиозных лидеров в межконфессиональной сфере и в межэтнических отношениях¹¹⁴.

90. В течение рассматриваемого периода ситуация значительно ухудшилась для лиц, принадлежащих к меньшинствам, которые исповедуют «нетрадиционные» религии или принадлежат к религиозным общинам, получающим поддержку из-за рубежа¹¹⁵. В 2015 году в Закон о свободе совести и о религиозных объединениях были внесены поправки, требующие от религиозных организаций, получающих зарубежное финансирование, сообщать об этом Министерству юстиции, они подвергаются внезапным финансовым проверкам. Консультативный комитет считает, что эти требования, которые, как представляется, моделируются в соответствии с законодательством об «иностранных агентах» (см. статью 7), могут повлечь за собой подобные риски для репрессий лиц, принадлежащих к меньшинствам, которые являются членами религиозных организаций, получающих финансирование из-за границы. Дальнейшие поправки к тому же закону в 2015 году потребовали от всех религиозных общин без правового статуса уведомлять власти о своем существовании и о местах, где проводятся собрания, что де-факто делает осуществление свободы религии зависящим от разрешения государства¹¹⁶. В 2016 году в закон были внесены поправки, запрещающие прозелитизацию и публичные выступления за пределами официально признанных религиозных учреждений и кладбищ с целью привлечения других людей к деятельности религиозной организации¹¹⁷. Требование о том, чтобы религиозные объединения регистрировались и регулярно перерегистрировались, делает существование религиозных общин постоянно неопределенным. Консультативный комитет глубоко обеспокоен усилением давления на «нетрадиционные» религии и нарушениями права на свободу религии. Последнее оказывает негативное влияние и в контексте повышенного внимания властей к предотвращению терроризма.

91. Внимание Консультативного комитета привлекло дело, рассматривавшееся в Лазаревском районном суде Краснодарского края. Лидер группы шапсугов каждый год в мае месяце собирал верующих на религиозную церемонию в деревне Головинка в связи с датой окончания Кавказской войны¹¹⁸. После одной такой церемонии в мае 2017 года он был привлечен к ответственности за организацию собрания без разрешения, несмотря на демонстративно религиозный характер ритуала. Собеседники Консультативного комитета считают это нарушением права на свободу религии лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

¹¹⁴ Консультативный комитет отмечает, что руководство Республики Татарстан обращает внимание на равномерность распределения финансовой поддержки среди трех основных религиозных общин. Власти поддержали реконструкцию православного собора в Казани, строительство мусульманского образовательного учреждения в Набережных Челнах и реконструкцию центральной синагоги в Казани.

¹¹⁵ Парламентская ассамблея Совета Европы. Заявление № 647 от 13 октября 2017 г. «О свободе религий в России». Доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24231>.

¹¹⁶ *Forum 18* (13 января 2017 г.): «Россия: обзор религиозной свободы». Доступно по адресу: www.forum18.org/archive.php?article_id=2246.

¹¹⁷ Запрет не распространяется на священников, руководителей зарегистрированных религиозных организаций и лиц, специально для этого назначаемых.

¹¹⁸ *OC Media* (17 октября 2017 г.). «Краснодарский суд оштрафовал черкесского активиста Гвашева». Доступно по адресу: <http://oc-media.org/krasnodar-court-upholds-fine-against-circassian-activist-gvashev/>.

92. Что касается мест отправления культа, Консультативный комитет отмечает ряд случаев реституции имущества. Среди прочего, синагоги в Ростове-на-Дону и в Орле были возвращены еврейским общинам, Собор Святого Петра и Павла в Москве — Евангелическо-лютеранской церкви, несколько мечетей — мусульманским общинам в Казани и Касимове. Спорные вопросы о реституции имущества остаются, но их число уменьшилось по сравнению с предыдущим рассматриваемым периодом. Консультативный комитет отмечает, что государственное финансирование строительства, восстановления и технического обслуживания в основном предоставляется Православной Церкви, а также мусульманским, буддийским и еврейским общинам. Это, например, обновление соборной мечети в Санкт-Петербурге и строительство буддийской ступы в Москве. Вместе с тем, Консультативный комитет обеспокоен сообщениями о трудностях во многих городах при получении разрешения на строительство мест отправления культа для растущего мусульманского населения, а также для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Консультативный комитет понимает, что русский язык часто заменяет татарский в качестве языка отправления культа для иммигрантов из Центральной Азии. Например, в Москве проживает до двух миллионов мусульман¹¹⁹, но имеется только пять мечетей. Консультативный комитет с удивлением узнал от своих собеседников о серьезном дефиците мечетей в Краснодарском крае, несмотря на значительность мусульманского населения и на несколько попыток получить разрешение на строительство. Он обеспокоен сообщениями о том, что в ходе публичных протестов против строительства мечетей в различных городах использовалась риторика, изображающая мусульман в качестве «криминальных мигрантов» и «радикально настроенных элементов»¹²⁰.

Рекомендации

93. Консультативный комитет настоятельно призывает власти воздерживаться от любого необоснованного вмешательства в право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, свободно выражать свои религиозные убеждения и практиковать их.

94. Консультативный комитет призывает власти активизировать диалог с лицами, принадлежащими к меньшинствам, связанным с мусульманскими общинами, о возможностях расширения доступа к местам отправления культа.

Статья 9 Рамочной конвенции

Свобода средств массовой информации

95. Правовые положения, регулирующие работу средств массовой информации меньшинств, остались без изменений. Однако ряд поправок к Федеральному закону № 2124-1 от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» и новое законодательство о борьбе с экстремизмом привели к созданию менее открытого и менее плюралистического пространства для средств массовой информации — как печатных, так и работающих в интернете. В дополнение к общим ограничениям на свободу выражения мнений (см. статью 7) Консультативный комитет обеспокоен тем, что некоторые события в этой области создают особую опасность для лиц,

¹¹⁹ «Россия сегодня» (12 сентября 2016 г.). «180 000 мусульман отмечают “праздник жертвоприношения” в Москве».

www.rt.com/news/359044-eid-muslim-holiday-moscow/.

¹²⁰ Центр «СОВА» (май 2017 г.). «Свобода совести в России: ограничения и вызовы. 2016 года». Доступно по адресу: www.sova-center.ru/en/religion/publications/2017/05/d36996/. В докладе также описаны многочисленные случаи протестов против строительства православных храмов, в частности, в контексте программы строительства православных храмов «шаговой доступности» в Москве, которую поддерживают городские власти.

принадлежащих к национальным меньшинствам. Например, поправка 2015 года требует от СМИ, вещателей и издателей отчитываться перед Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) обо всех финансовых средствах, поступающих из “международных источников”. Хотя основным источником средств массовой информации меньшинств должно быть внутреннее финансирование, Консультативный комитет обеспокоен тем, что эти поправки потенциально могут ограничить возможности получения СМИ меньшинств дополнительной поддержки из-за рубежа. Аналогичным образом законодательные поправки, внесенные в ноябре 2017 г., допускают отнесение иностранных СМИ к категории “иностранцев”, что делает их подпадающими под те же требования, которые применяются к финансируемым из-за рубежа неправительственным организациям в 2012 году (см. статью 7). Хотя эти поправки, как представляется, не ориентированы в основном на средства массовой информации национальных меньшинств, Консультативный комитет обеспокоен тем, что это может быть одним из их последствий. Он хотел бы напомнить властям о том, что в соответствии со статьей 9(1) Рамочной конвенции лица, принадлежащие к национальному меньшинству, не подвергаются дискриминации при доступе к средствам массовой информации.

Рекомендация

96. Консультативный комитет призывает власти обеспечить, чтобы осуществление законодательства об иностранном финансировании средств массовой информации не ограничивало неоправданно возможности средств массовой информации меньшинств получать доступ к внешнему финансированию, если они того пожелают.

СМИ меньшинств

97. Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что согласно информации властей, за отчетный период значительно увеличилось как количество средств массовой информации на языках меньшинств, так и общая сумма, затраченная на их поддержку. В 2012 году 30 периодических печатных СМИ на языках национальных меньшинств получили федеральную поддержку в размере 7,2 млн. рублей. Как сообщается, в 2017 году число СМИ увеличилось до 52, а затраченная сумма возросла на 26,8 млн. рублей. Министерство связи и массовых коммуникаций информировало Консультативный комитет о существовании 1 517 печатных СМИ, 57 новых агентств и 146 электронных средств информации, предоставляющих информацию на 61 языке национальных меньшинств. Основная часть поддержки СМИ меньшинств предоставляется на местном и на региональном уровнях. Например, Тюменская область поддерживает 17 СМИ национальных меньшинств, в том числе одну радиостанцию на татарском языке. Республика Татарстан поддерживает через государственный холдинг «Татмедиа» ряд изданий на татарском языке, а также еженедельную газету «Чуваш», четыре газеты районного уровня на чувашском языке и одну газету на удмуртском языке. Кроме того, Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что, несмотря на общее сокращение числа печатных газет, общее число газет, издаваемых не на русском, а на других языках, остается стабильным с 2012 года. По данным Российской книжной палаты, число газет, издаваемых на некоторых языках меньшинств, даже увеличилось. Общий годовой тираж газет на языках меньшинств сократился, но более медленными темпами, чем тираж газет на русском языке¹²¹. Консультативный комитет знает от своих собеседников, что

¹²¹ См. статистику Книжной палаты Российской Федерации: www.bookchamber.ru/statistics.html. Возросло число газет на таких, например, языках, как аварский, алтайский, башкирский, даргинский, калмыцкий, киргизский, кумыцкий, лезгинский, ненецкий, тувинский, удмуртский, ханты, чеченский, чувашский, якутский и уменьшилось на карельском, коми-зырянском, марийском, немецком, русском, татарском и украинском языках.

газеты меньшинств сталкиваются с сокращением тиража, когда создают онлайн-версию. Тираж издаваемой в Татарстане чувашской газеты "Сувар", к примеру, сократился с 4 000 до 2 500 экземпляров после запуска онлайн-версии, что побудило увеличить подписку. Консультативный комитет считает важным, чтобы этим средствам массовой информации оказывалась надлежащая поддержка с тем, чтобы они могли обеспечивать сбалансированное снабжение лиц, предпочитающих печатные газеты или зависящих от них, и охватывать молодое поколение через интернет.

98. Российская государственная радио- и телерадиокомпания выпускает теле- и радиoproграммы на этнокультурные темы и распространяет их через свои региональные отделения с целью «укрепления национального единства и содействия гармоничным отношениям между этническими группами Российской Федерации»¹²². Программы по вопросам меньшинств выпускаются как на русском языке, так и на языках меньшинств. В 2017 году программы транслировались на 54 языках, в том числе на 13 языках только Республики Дагестан. В общей сложности, около 2 500 часов на языках меньшинств ежегодно транслируются на телеканале "Россия-1" и около 2 800 часов на радиостанции "Радио России". Однако, как представляется, у национальных меньшинств имеются лишь ограниченные возможности для создания независимых местных телевизионных или радиостанций. Консультативный комитет отмечает, что, по мнению некоторых представителей меньшинств, покупка эфирного времени по телевидению или даже создание FM-радио слишком дороги и поэтому им недоступны. Вследствие этого несколько общин меньшинств создали интернет-радио. Существует интернет-радио саами, вопрос о его создании рассматривает также немецкая община.

Рекомендация

99. Консультативный комитет призывает власти содействовать на местном уровне доступу лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к лицензиям на теле- и радиовещание на их языках. Для удовлетворения разнообразных потребностей и привычек потребителей средств массовой информации редакторам СМИ меньшинств следует оказывать поддержку при переходе от печатных к онлайн-версиям, не отказываясь при этом от печатных.

¹²² Сообщение Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Статья 10 Рамочной конвенции

Языки меньшинств на частном, государственном и административном уровнях

100. Консультативный комитет отмечает, что в нормативно-правовой базе федерального уровня, в частности в законе № 1807-1 от 1991 года «О языках народов Российской Федерации»¹²³ (далее — Закон о языках), содержится оптимистичная ссылка на равенство между этими языками, равные права на защиту и развитие языков, право каждого человека на использование своего родного языка и свободу выбора языка общения. Закон также предусматривает возможность использования языков меньшинств в различных государственных и официальных учреждениях по решению Республик и других субъектов Федерации¹²⁴. В то же время данный закон, как и закон «О государственном языке Российской Федерации» от 2005 года (далее — Закон о государственном языке), предусматривает обязательное использование русского языка в большом количестве ситуаций. Эти были поправки в 2014 году в Закон о государственном языке о “показе фильмов в кинотеатрах” и о “публичном исполнении произведений литературы, искусства или народного творчества путем проведения театрально-зрелищных, культурно-просветительных и развлекательных мероприятий”, хотя использование миноритарных языков наряду с русским остается в этих областях возможным¹²⁵.

101. У Консультативного комитета сложилось впечатление, что на практике использование языков меньшинств сокращается, и лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, как представляется, ограничиваются использованием своих языков в частной сфере и в связи с культурной деятельностью (см. также статью 4). Например, в крупных городских центрах русский язык в основном используется в письменном виде в сфере потребительских услуг и в бизнесе, в то время как языки меньшинств более широко используются только в сельской местности¹²⁶. Некоторые собеседники даже указали, что общая обстановка не способствует использованию языков меньшинств в обществе. Консультативный комитет опасается, что недавнее публичное обсуждение вопроса об отмене обязательного преподавания вторых официальных языков Республик для всех учащихся и последующие меры, принятые в области образования (см. статью 14), могут иметь дополнительные негативные последствия для общего использования языков меньшинств в обществе. Кроме того, языки меньшинств, как представляется, постепенно утрачивают свою роль даже в повседневной и частной жизни, что обусловлено, в частности, увеличением числа смешанных браков, мобильностью и урбанизацией, а также тем, что русскому языку придается огромное значение. Русский язык все больше используется в семьях, в общении между родителями и детьми¹²⁷. Эти выводы были подтверждены теми же собеседниками, которые в ходе посещения Консультативного комитета указали, что родители хотят для своих детей лучшего, а это значит, что им необходимо уметь говорить по-русски.

¹²³ Закон содержит положения об использовании русского языка как государственного языка Российской Федерации, и об использовании на ее территории других языков.

¹²⁴ Федеральный закон от 25 октября 1991 года № 1807-1-ФЗ "О языках народов Российской Федерации", статьи 3.2 - 3.4.

¹²⁵ Федеральный закон от 1 июня 2005 года № 53-ФЗ "О государственном языке Российской Федерации" с изменениями и дополнениями, статья 3.

¹²⁶ Кондрашкина Е. А. «Функционирование языка в сфере обслуживания, национальной культуре, бизнесе и семье». (Готовится к выпуску в 2018 году в издательстве Биткеевой А. Н.) “Закономерности социально-культурного развития языков в полиэтнических странах мира (Россия — Вьетнам)”, Москва.

¹²⁷ Кондрашкина Е. А. «Функционирование языка в сфере обслуживания, национальной культуре, бизнесе и семье». (Готовится к выпуску в 2018 году в издательстве Биткеевой А. Н.) “Закономерности социально-культурного развития языков в полиэтнических странах мира (Россия — Вьетнам)”, Москва.

102. Консультативный комитет подчеркивает, что обеспечение прав, закрепленных в Рамочной Конвенции, требует позитивных действий с тем, чтобы “содействовать созданию условий, необходимых для защиты и развития культуры лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и для сохранения основных элементов их самобытности”, включая их язык. Это предполагает, в частности, в случае национальностей, численность которых меньше, активное поощрение и продвижение использования их языков и создание общей среды, благоприятствующей их использованию с тем, чтобы они не исчезли из общественной жизни. Даже добровольной ассимиляции лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, часто предшествует культурное, социальное или политическое неравенство между большинством и меньшинством населения¹²⁸. Языковая политика должна обеспечивать наличие в общественном достоянии всех языков с тем, чтобы всем было известно о многоязычном характере общества. Они должны поощрять использование различных языков в общественных местах, таких как местные административные центры, а также в СМИ. Для носителей языков меньшинств важно не только изучение языка большинства, но и изучение большинством их языков¹²⁹.

103. Что касается использования языков меньшинств во взаимоотношениях с властями, Консультативный комитет отмечает, что это, судя по всему, ограничивается официальными языками некоторых Республик. Например, из всех мест, которые посетил Консультативный комитет, только в Республике Татарстан в контактах с администрацией использовался язык, отличающийся от русского. Обмен мнениями с представителями местных органов власти в ходе поездки, например в Ловозеро, где саами составляют около трети населения, показал, что есть намерение предпринять усилия по приему лиц, желающих использовать язык меньшинства, однако никаких активных шагов по информированию саамов о такой возможности или поощрению таких пожеланий сделано не было. Кроме того, Консультативный комитет отмечает, что менее половины Республик, в которых вторым официальным языком является не русский язык, размещают информацию на этом языке на своих веб-сайтах. Консультативный комитет не был информирован об административных формах или других документах, широко распространяемых на языках меньшинств или на двусторонней основе. Консультативный комитет хотел бы напомнить властям о том, что необходимо активно поощрять и поддерживать использование языков меньшинств в официальных учреждениях. Лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, должно быть известно о праве пользоваться своим языком, и что это приветствуется¹³⁰. Более того, необходимы четкие и прозрачные процедуры, как и когда пользоваться языками меньшинств, в том числе в письменной форме для общения с властями, а критерии, изложенные в статье 10(2) Рамочной конвенции, не следует оставлять исключительно на усмотрение местных органов. Консультативный комитет подчеркивает, что – как говорится в Статье 10 (2) – потребность использовании своего языка не подразумевает неспособность людей, принадлежащих к национальным меньшинствам, говорить на официальном языке, что сделало бы их зависимыми от услуг на языке национального меньшинства. Вместо этого возможность использования языка национального меньшинства как средства коммуникации в данном регионе достаточна, чтобы создать такую потребность. Необходимо принять меры для обеспечения

¹²⁸ Третий тематический комментарий ККРК «Рамочная конвенция о языковых правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» (май 2012 года), п. 24.

¹²⁹ Третий тематический комментарий ККРК «Рамочная конвенция о языковых правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» (май 2012 года), п. 24.

¹³⁰ См. также Третье заключение Консультативного комитета по Российской Федерации, принятое 24 ноября 2011 г., п. 165.

предоставления услуг на языке меньшинства, поскольку в противном случае он может исчезнуть из общественной сферы¹³¹.

104. Хотя Российская Федерация 10 мая 2001 г. подписала Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств (ЕХРЯМ), Консультативный комитет сожалеет об отсутствии какого-либо продвижения в направлении ее ратификации, и что, судя по правительственному докладу¹³², ратификация в ближайшем будущем не планируется. Консультативный комитет хотел бы напомнить властям о намерении подписать и ратифицировать ЕХРЯМ, выраженном 28 февраля 1998 года¹³³.

Рекомендации

105. Консультативный комитет призывает российские власти принять законодательные и практические меры, обеспечивающие гарантированное и эффективное осуществление во всех регионах прав, закрепленных в статье 10 Рамочной конвенции. Им следует разработать всеобъемлющую стратегию продвижения языков меньшинств в различных сферах общественной жизни и активно поощрять и поддерживать использование языков меньшинств во всех областях, охватываемых статьей 10 Рамочной конвенции, в том числе путем выделения необходимых финансовых и людских ресурсов.

106. Консультативный комитет призывает власти выполнить свои обязательства, вытекающие из присоединения к ней, и ратифицировать Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств.

Выбор алфавита

107. Консультативный комитет также отмечает, что большинство языков меньшинств в Российской Федерации используют кириллицу. Согласно Закону о языках, это является обязательным для вторых официальных языков субъектов Российской Федерации. Хотя закон также предусматривает возможность исключений, на практике они еще не реализованы. Это затрагивает, в частности, карельский язык, для которого используется латинский алфавит, и поэтому не может стать вторым официальным языком Республики Карелия¹³⁴. Консультативный комитет напоминает, что алфавит является неотъемлемой частью языка, и государства не должны проводить различие между этими двумя понятиями и не создавать отдельные правила¹³⁵. Он вновь напоминает, что выбор алфавита связан со свободой выбора своего языка, закрепленной в статье 10.

¹³¹ Третий тематический комментарий ККРК «Рамочная конвенция о языковых правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» (май 2012 года), п. 56.

¹³² Государственный доклад, стр. 31.

¹³³ С 2009 по 2012 год Совет Европы, Европейский Союз и Российская Федерация осуществляли совместную программу, направленную, в частности, на оказание содействия властям на федеральном уровне и в отдельных регионах в вопросах ратификации и осуществлении Хартии.

¹³⁴ Республика Карелия является единственным субъектом Российской Федерации, где для принятия второго государственного языка необходим референдум. По словам собеседников Консультативного комитета, помимо Закона, это второе предварительное условие, не позволяющее карельскому языку стать вторым официальным, так как карелы составляют в Республике небольшое меньшинство.

¹³⁵ Третий тематический комментарий ККРК. «Рамочная конвенция о языковых правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» (май 2012 года), п. 40.

Рекомендация

108. Консультативный комитет призывает власти принять федеральный закон, предусматривающий исключения из положения об использовании вторыми официальными языками кириллицы.

Статья 11 Рамочной конвенции

Топографические указания и другие обозначения и надписи

109. Согласно Закону о языках, топографические указания и другие надписи могут делаться на официальных языках Республик и на русском языке. Что касается языков меньшинств, субъекты Федерации имеют право использовать их «в случае необходимости» для топографических указаний и других надписей в районах проживания национальных меньшинств («плотно населенных этими народами»), в том числе используя латинский алфавит¹³⁶.

110. Как представляется, это право осуществляется в Республиках Российской Федерации по-разному и последовательнее применяется в отношении их официальных языков. Во время посещения Татарстана Консультативный комитет мог, например, наблюдать, что татарский язык с его кириллицей используется повсеместно наряду с русским в официальных надписях на общественных зданиях, в названиях улиц и в прочих надписях из сферы культуры, в то время как, например, в частных торговых надписях татарский используется менее последовательно. Иначе дело обстоит в других Республиках. От разных собеседников известно, что в Республике Калмыкия калмыцкий язык, как представляется, используется в основном в частных надписях, но не для уличных вывесок; удмуртский язык в Удмуртской Республике в какой-то степени используется в дорожных знаках, на рекламных щитах и в объявлениях; в столице Республики Чувашия Чебоксарах подавляющее большинство уличных указателей двуязычны¹³⁷.

111. В других субъектах Федерации применение топографических знаков на языках меньшинств представляется менее последовательным. Например, в селе Ловозеро нет двуязычных топографических указаний или других надписей на саамском языке, хотя, по словам собеседников Консультативного комитета, саамы составляют около трети местного населения. Вместе с тем Консультативный комитет был информирован о том, что местная школа в рамках проекта подготовила и временно вывесила топографические знаки и частные надписи на саамском языке. Несколько собеседников заявили о своей заинтересованности этой инициативой. В этом контексте Консультативный комитет напоминает о том, что двуязычие в вывесках свидетельствует о том, что та или иная территория гармонично распределяется между различными общинами и поэтому должно поощряться. Кроме того, применение знаков на языках меньшинств требует четкой и недвусмысленной законодательной основы и транспарентных процедур¹³⁸. Консультативный комитет подчеркивает, что формулировку “в случае необходимости” не следует толковать ограничительно и что следует активнее использовать языки меньшинств в топографических указаниях и в других надписях.

¹³⁶ Статья 8 Федерального закона № 152-ФЗ «О наименовании географических объектов».

¹³⁷ Кондрашкина Е. А. «Функционирование языка в сфере обслуживания, национальной культуре, бизнесе и семье». (Готовится к выпуску в 2018 году в издательстве Биткеевой А. Н.) “Закономерности социально-культурного развития языков в полиэтнических странах мира (Россия — Вьетнам)”, Москва.

¹³⁸ Третий тематический комментарий ККРК. «Рамочная конвенция о языковых правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» (май 2012 года), pp. 65-67.

Рекомендация

112. Консультативный комитет призывает власти установить четкие процедуры написания топографических знаков на языках меньшинств, в том числе не являющихся государственными языками Республик. Тесно сотрудничая с представителями национальных меньшинств, поощрять использование языков меньшинств в написании топографических указаний, обозначений и прочих надписей.

Статья 12 Рамочной конвенции

Культурное разнообразие, методические и учебные материалы

113. Консультативный комитет отмечает, что современные федеральные образовательные стандарты предусматривают развитие уважения к разнообразию, терпимости и осознанию России как поликультурного, полиэтничного и поликонфессионального государства¹³⁹. Общая учебная программа среднего образования (с пятого по девятый классы) рекомендует, чтобы в разных классах отводилось определенное количество часов для таких предметов, как история, география и краеведение¹⁴⁰. Во время посещения собеседниками Консультативного комитета упоминалось о возможностях получать знания по истории и культуре национальных меньшинств региона в рамках предмета «Мир вокруг нас» в начальной школе и на часто организуемых внеклассных мероприятиях. Например, в Казани для всех учеников седьмых классов проводится день занятий в Доме дружбы, посвященный национальным меньшинствам. В местной школе в Ловозере информация о саамской культуре и традициях дается в рамках предмета по истории и культуре саами, а также на внеклассных мероприятиях (фестивали, конкурсы). Что касается методических и учебных материалов, большинство из них, как представляется, разрабатывается самими учителями.

114. В то же время Консультативный комитет отмечает, что упор делается на «патриотическом воспитании»¹⁴¹. Его собеседники также указывали во время посещения, что была разработана единая концепция преподавания истории в школах во всей Российской Федерации, заменяющая материал, готовящийся на уровне Республик. Существует мало возможностей изложения различных точек зрения при преподавании истории¹⁴² и для обсуждения таких тем, как депортации в Советском Союзе, во многом это зависит от учителя. Вместе с тем Консультативный комитет отмечает, что в процессе разработки этой единой концепции, с историками Республики

¹³⁹ См., например, федеральные государственные образовательные стандарты всеобщего начального образования, приказ № 373 от 6 октября 2009 года (1-4 классы), обществознания и естествознания («Мир вокруг нас») и всеобщего среднего образования, приказ № 1897 от 17 декабря 2010 г. (5-9 классы) в отношении истории, социальных и научных дисциплин.

¹⁴⁰ Приказ Министерства образования Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 1312, с изменениями и дополнениями от 1 февраля 2012 г. "Об утверждении федерального базового учебного плана и типовых учебных планов для образовательных учреждений Российской Федерации, осуществляющих общеобразовательные программы".

¹⁴¹ См. также «Третье заключение Консультативного комитета по Российской Федерации», принятое 24 ноября 2011 г., п. 185, в котором Консультативный комитет подтвердил, что «крайне важно, чтобы» патриотическое воспитание способствовало уважению этнического разнообразия и инклюзивному пониманию гражданской идентичности»; Прина Ф. (2015) «Национальные меньшинства в путинской России: разнообразие и ассимиляция», Рутледж, глава 6.

¹⁴² См. также Прина Ф. (2015) «Национальные меньшинства в путинской России: разнообразие и ассимиляция», Рутледж, глава 6.

Татарстан проводились обсуждения чувствительных исторических процессов в целях согласования существующих взглядов и для определения приемлемого используемого языка¹⁴³.

115. Консультативный комитет отмечает, что в ходе предыдущих циклов мониторинга российские власти заявляли о проведении обзора учебников с целью анализа того, как изображаются лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, однако никакой информации о его результатах получено не было. Он подчеркивает, что такой обзор был бы чрезвычайно полезен и заложил бы основу дальнейшего развития межкультурного образования. Необходимо регулярно пересматривать учебные программы и учебные материалы по таким предметам, как история. Это отразит разнообразие и самобытность культур, способствует взаимоуважению и межкультурной коммуникации¹⁴⁴. Он разделяет мнение Комитета по ликвидации расовой дискриминации о том, что историю следует преподавать так, чтобы не допускать преобладания исторического нарратива и этнической иерархии¹⁴⁵.

Рекомендация

116. Консультативный комитет призывает власти обеспечить распространение в сфере народного образования, в частности, в методических и учебных материалах, всесторонних и адекватных знаний о национальных меньшинствах, в том числе об их истории. При разработке методических и учебных материалов по истории следует придерживаться всестороннего подхода, тесно сотрудничая с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, в целях повышения осведомленности о них как о составной части общества.

Равный доступ к образованию

117. Консультативный комитет приветствует информацию о проекте, направленном на содействие включению детей рома-цыган во всеобщее образование, который осуществляется федеральной культурной автономией национального меньшинства рома-цыган и финансируется российскими властями. Согласно правительственному докладу¹⁴⁶, проект был реализован в двух пилотных регионах, на уровне дошкольных и начальных школ. Были продемонстрированы новые методы работы, в том числе использование ассистентов преподавателей, в проекте приняла активное участие община рома-цыган. Вместе с тем Консультативный комитет отмечает малые масштабы проекта и сожалеет о том, что не поступило никакой информации о проекте и его вероятных последствиях.

118. Консультативный комитет отмечает, что власти работают в направлении организации инклюзивного образования, что отдельное образование не санкционировано законом и что прокуратурой проводятся проверки¹⁴⁷. Однако на практике это, как представляется, происходит медленно. В ходе посещения — и из различных других источников — Консультативному комитету

¹⁴³ Шнирельман В. А. (2016) Общее прошлое. Учебник истории для федеральной и татарской школ. Доступно по адресу: http://istorex.ru/page/shnirelman_va_obschee_proshloe_federalnie_i_tatarstanskije_shkolnie_uchebniki_istorii

¹⁴⁴ Первый тематический комментарий ККРК "Образование в рамках Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств" (март 2006), стр. 11.

¹⁴⁵ Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Заключительные замечания по 23^{му} и 24^{му} Регулярным докладам Российской Федерации, CERD/C/RUS/CO/23-24, 20 сентября 2017 г., п. 32.

¹⁴⁶ Государственный доклад, стр. 26-27.

¹⁴⁷ Государственный доклад, стр. 62.

стало известно, что по-прежнему существует практика помещения детей рома-цыган в отдельные школы или в отдельные классы в обычных школах, причем иногда дети разного возраста посещают один и тот же класс. В поселениях рома-цыган часто функционируют отдельные школы. Согласно сообщениям, многие дети рома-цыган также помещаются в коррекционные классы для детей, испытывающих трудности в обучении, на основе тестирования, которое, как утверждается, даже двуязычие часто квалифицирует как недостаток в развитии ребенка. Иногда, как сообщается, учащимся рома-цыганам не разрешают посещать школу во время каникул или пользоваться общими школьными дворами или столовыми¹⁴⁸. Кроме того, качество преподавания в отдельных школах или классах вызывает сомнения, и это снижает их шансы на продолжение образования после окончания начальной школы¹⁴⁹.

119. Консультативный комитет также отмечает, что в правительственном докладе¹⁵⁰ сказано, что помещение детей рома-цыган в специальные классы делается по выбору их родителей с учетом традиций и кочевого образа жизни. Этот вопрос поднимался в беседах во время посещения. Как представляется, это в большей степени связано с предрассудками и предвзятым отношением, с которым дети рома-цыган сталкиваются в школах не только со стороны учеников, но и учителей¹⁵¹.

120. Консультативный комитет выражает сожаление в связи с тем, что язык рома, похоже, не играет никакой роли в образовании, тем более что детям, как сообщается, запрещено на нем говорить. Результаты опроса, проведенного Федеральным агентством по делам национальностей в 2015 году¹⁵², свидетельствуют о том, что 98% рома-цыган могут свободно говорить и понимать других рома-цыган. Но только 62% способны читать на своем языке, и лишь 58% из них имеют кое-какие навыки письма на нем. Более того, большинство рома-цыган (67%) считают, что язык и культура рома-цыган сегодня нуждаются в дополнительной поддержке государства.

Рекомендация

121. Консультативный комитет настоятельно призывает власти принять меры для прекращения необоснованного помещения детей рома-цыган в специальные или вспомогательные классы либо школы. Существующая положительная практика включения детей рома-цыган в основное обучение должна подвергнуться оценке. Если она эффективна, ее следует применять в более широких масштабах. Необходимо поощрять использование, преподавание и изучение языка рома.

¹⁴⁸ «Мемориал», Альтернативный доклад о выполнении Российской Федерацией Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах в связи с рассмотрением шестого правительственного регулярного доклада (2016) Комитету ООН по экономическим, социальным и культурным правам, стр. 14, и Третье заключение Консультативного комитета РФ, принятого 24 ноября 2011 г., п. 177.

¹⁴⁹ Федеральное агентство по делам национальностей (2016). Резюме исследования "Социально-экономические, этнокультурные и правовые проблемы цыган в России". Доступно по адресу: <http://fadn.gov.ru/news/2016/04/07/2733-itogi-issledovaniya-sotsialno-ekonomicheskie-etnokulturnye-i-pravovye-problemy-tsygan-v-rossii>

¹⁵⁰ Государственный доклад, с. 62.

¹⁵¹ АДЦ «Мемориал», Альтернативный доклад о выполнении Российской Федерацией Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах в связи с рассмотрением 6^{го} регулярного государственного доклада (2016) Комитету ООН по экономическим, социальным и культурным правам, стр. 14, и Третье заключение Консультативного комитета по РФ, принятое 24 ноября 2011 г., п. 177.

¹⁵² Федеральное агентство по делам национальностей (2016). Резюме научного исследования «Социально-экономические, этнокультурные и правовые проблемы цыган в России». Доступно по адресу: <http://fadn.gov.ru/news/2016/04/07/2733-itogi-issledovaniya-sotsialno-ekonomicheskie-etnokulturnye-i-pravovye-problemy-tsygan-v-rossii>.

Коренные малочисленные народы

122. Консультативный комитет с удовлетворением отмечает усилия по созданию таких альтернатив школам-интернатам, как подвижные школы. Они, насколько известно, функционируют, главным образом, в Якутии, на Чукотке и Ямале. Например, в Ямало-Ненецком автономном округе они были организованы в рамках проекта, реализация которого началась в 2011 году. В 2016 году было 17 таких детских садов и пять начальных школ, в которых обучалось около 200 детей¹⁵³. Во время своего посещения Консультативный комитет был проинформирован о других альтернативах (например, заочное обучение), к которым, кажется, проявляется интерес на Чукотке. Вместе с тем собеседники указали, что количество подвижных школ по-прежнему остается небольшим, их финансирование не всегда обеспечено, нет достаточного числа учителей. Подвижные школы имеют важное преимущество: они не лишают детей семейной обстановки и культурной среды.

Рекомендация

123. Консультативный комитет призывает власти активизировать усилия и в тесном сотрудничестве с представителями коренных народов разработать альтернативы школам-интернатам, которые отвечали бы образовательным потребностям лиц, принадлежащих к коренным малочисленным народам.

Статья 13 Рамочной конвенции

Частные образовательные учреждения

124. Консультативный комитет отмечает, что языки меньшинств часто преподаются в так называемых воскресных школах и «домах дружбы». Иногда они финансируются из частных источников (например, уроки курдского языка в «Курдском доме» в Москве, армянская воскресная школа в Краснодарском крае). Иногда средства для оплаты помещений и труда учителей выделяют власти (например, в Татарстане, где ширится тенденция открытия воскресных школ для обучения языкам меньшинств, в то время как число малых государственных школ, в которых преподавались языки меньшинств, уменьшается). Консультативный комитет отмечает, что, хотя воскресные школы являются позитивной тенденцией в преподавании языков меньшинств, они не должны заменять собой систематическое обучение и изучение языков меньшинств в государственной образовательной системе (см. статью 14).

Рекомендация

125. Консультативный комитет рекомендует властям и далее расширять организационную и материальную поддержку частных воскресных школ и других учебных заведений для меньшинств, насколько возможно не используя их как замену систематического преподавания языков национальных меньшинств и изучения их в государственной образовательной системе.

Статья 14 Рамочной конвенции

Обучение на языках меньшинств, изучение языков меньшинств

126. В принципе, в образовательной системе Российской Федерации сохраняются возможности изучать языки меньшинств либо обучаться на языках меньшинств. Имеются различные методики, но ситуация разнится от языка к языку и между субъектами Российской

¹⁵³ Mercator (2016). «Ненецкий, хантыйский и селькупский языки в сфере образования в Ямальском регионе России», стр. 21.

Федерации. Более других этому служат официальные языки Республик, и некоторые из них используются для преподавания¹⁵⁴ в регионах со значительным числом представителей национальных меньшинств. В других местах преподавание языков меньшинств ведется, по видимому, в основном во внеурочное время либо в воскресных школах (см. статью 13). В детских садах, как представляется, языки меньшинств, к большому сожалению некоторых собеседников Консультативного комитета, используются крайне редко.

127. Консультативный комитет подчеркивает, что для повышения уровня владения представителями меньшинств своим языком как дополнительной ценностью, необходимо обеспечить непрерывность доступа к преподаванию и изучению языков меньшинств на всех уровнях системы образования, начиная с дошкольного и вплоть до высшего образования. Дошкольное образование вместе со средним — это тот уровень, где часто наблюдаются недостатки в преподавании языка меньшинств. Консультативный комитет подчеркивает, что отсутствие стимулов или недостаток возможностей на дошкольном, среднем или более высоком уровнях может серьезно снизить привлекательность обучения языку меньшинств на начальном уровне¹⁵⁵.

128. Несмотря на то, что согласно полученной во время визита информации, в системе образования все еще присутствует большое количество языков меньшинств, средством обучения служат 24 официальных языка Республик Российской Федерации, а 73 языка меньшинств изучаются как предмет. Консультативный комитет сожалеет о том, что преподавание на языках меньшинств и изучение их в целом уменьшаются. Официальные данные свидетельствуют, что в предыдущем периоде рассмотрения как средство обучения использовалось 33 языка меньшинств¹⁵⁶, в то время как в текущем цикле мониторинга — только 24. Собеседники сообщили Консультативному комитету, что в целом преподавание на языке меньшинства стало недостаточным после уровня начальной школы. Информация, полученная во время посещения, указывает и на уменьшение числа школ, где языки национальных меньшинств преподаются или используются как средство преподавания, а также на снижение количества часов, посвященных изучению языков национальных меньшинств, вплоть до изменений их статуса с обязательного до дополнительного или внеурочного. Приветствуя обязательное преподавание языка саами в профессионально-техническом училище Национальный северный колледж в Ловозере, Консультативный комитет отмечает, что с момента закрытия школы-интерната в том же селе, которая считалась этнической, язык более не являлся обязательным на уровне начальной и средней школы (решение было принято в 2010 году, последний ученик окончил школу в 2014 году). Язык саами стал внеклассным предметом в местной школе. Положение коренных народов сложно и во многих других местах. Консультативный комитет был проинформирован, что шорский язык преподается как внеклассный предмет, например, в школе, которую власти называют “этнической”.

129. Консультативный комитет обеспокоен тем, что реформы, проведенные в последние годы в сфере образования, как представляется, негативно сказались на преподавании и изучении

¹⁵⁴ Похоже, что следом за русским языком, для преподавания более других используется татарский (см. Горячева М. А. «Языки в коммуникативной сфере образования» в книге “Закономерности социально-культурного развития языков в полиэтнических странах мира (Россия — Вьетнам)”, готовится к выпуску в 2018 году в издательстве Биткеевой А. Н., Москва). Информация об учреждениях, осуществляющих общеобразовательные программы, об обучающихся (с распределением по языкам преподавания) и об изучении родного (нерусского) языка доступна по адресу: <http://opendata.mon.gov.ru/opendata/7710539135-D7>.

¹⁵⁵ Третий тематический комментарий ККРК «Рамочная конвенция о языковых правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» (май 2012 года), п. 75.

¹⁵⁶ Государственный доклад, стр. 100.

языков меньшинств. После внесения в 2007 году поправок в законодательство об образовании были введены новые образовательные стандарты, изменились структура и роли в разработке учебных программ. В настоящее время учебная программа состоит из обязательной (70%), устанавливаемой на федеральном уровне, и переменной (30%) частей. Последняя включает в себя языки меньшинств и разрабатывается участниками образовательного процесса (школы, родители). Все это снижает роль регионов в этом процессе¹⁵⁷. Языки обучения определяются отдельными школами с привлечением родителей и регистрируются в школьных документах. Новый закон «Об образовании в Российской Федерации», принятый в декабре 2012 года¹⁵⁸, подчеркивает положение русского языка как государственного, гарантируя образование на русском языке, а также выбор языка обучения, в то время как предыдущий закон предусматривал право на образование на первом языке, а также выбор языка обучения. Преподавание и изучение официальных языков республик может вводиться в соответствии с их законодательством и должно осуществляться «в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами», которые в соответствии с предыдущим законом были прямо указаны только для преподавания русского языка. Новый закон также ввел гарантию изучения русского языка, поскольку преподавание и изучение официальных языков республик не должно наносить ущерб преподаванию и изучению государственного языка Российской Федерации. Закон также сохраняет права на обучение на родном языке от дошкольного до среднего образования, а также изучения этих языков «в пределах возможностей, предоставляемых системой образования». Преподавание и изучение первого языка должно проходить «в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами». Законом, как представляется, также отменено положение, касающееся государственной поддержки подготовки учителей для языков меньшинств, не являющихся официальными языками республик.

130. Кроме того, в 2009 году был введен Единый государственный экзамен (ЕГЭ) на русском языке независимо от языка, на котором велось обучение. Он является и выпускным, и одновременно вступительным в высшие учебные заведения¹⁵⁹. В ходе своего посещения Консультативный комитет был информирован о том, что весьма сложная обязательная учебная программа и выпускные экзамены в значительной степени побудили школы и родителей сосредоточить внимание на основных предметах, что в свою очередь снижает спрос на преподавание и изучение языков меньшинств. Консультативный комитет отмечает, что выпускные экзамены в средней школе или вступительные экзамены в университеты, проводимые только на официальном языке, могут действительно препятствовать изучению языков меньшинств на самом высоком уровне, что может отрицательно сказаться на потребности и функциональности этих языков в общественной жизни¹⁶⁰.

131. В 2008 году начался процесс «оптимизации» образования, который привел к закрытию школ с преподаванием на языках меньшинств, в основном в небольших сельских школах¹⁶¹. Хотя имеются некоторые варианты (такие, как заочное обучение или переход в другую школу)

¹⁵⁷ См. также Третье консультативное заключение Консультативного комитета по Российской Федерации, принятое 24 ноября 2011 года, п. 191; Федеральный закон № 309-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственных образовательных стандартов" и Прина Ф. (2015) «Национальные меньшинства в путинской России: разнообразие и ассимиляция», Рутледж, глава 6.

¹⁵⁸ Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ.

¹⁵⁹ Прина Ф. (2015) «Национальные меньшинства в путинской России: разнообразие и ассимиляция», Рутледж, глава 6.

¹⁶⁰ Третий тематический комментарий КРФК «Языковые права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в соответствии с Рамочной конвенцией» (май 2012 г.), п. 75.

¹⁶¹ См. также Третье заключение Консультативного комитета по Российской Федерации, принятое 24 ноября 2011 года, п. 192.

возможностей для изучения языков меньшинств в городах явно убавилось¹⁶². Кроме того, собеседники подчеркнули, что в таких крупных городах, как Москва, иногда не представляется возможным зачислить детей часто в единственную школу, где преподавание ведется на языках меньшинств, поскольку поездка туда занимает слишком много времени.

132. Поскольку мнение родителей играет значительную роль в выборе образовании на языке меньшинств, Консультативный комитет отмечает, что родители, с которыми они встречались во время посещения, не знали о возможностях и процедурах, которые необходимо соблюсти, чтобы их дети могли изучать в школе языки меньшинств. Более того, без всеобъемлющей политики на федеральном уровне в поддержку языков меньшинств и мер, способствующих их использованию в различных областях (см. статью 10), существует риск того, что возможности владеющих этими языками изучать и использовать их еще больше уменьшатся.

133. Положение языков коренных малочисленных народов как потенциала их социально-экономического развития вызывает особую озабоченность, так как многие из них находятся под угрозой исчезновения. Согласно правительственному докладу, в школах преподаются только 22 таких языка (менее половины)¹⁶³.

134. Консультативный комитет с озабоченностью отмечает, что с июля 2017 года идет обсуждение¹⁶⁴ обязательности обучения языкам меньшинств, которые являются вторыми официальными языками в Республиках. В Татарстане это привело к открытому конфликту между федеральными властями и руководством Республики в контексте более широкой дискуссии о невозобновлении соглашения о разделе власти между Москвой и Казанью¹⁶⁵. Суть конфликта заключается в том, что федеральные власти усматривают противоречие между Федеральным законом «Об образовании», который предусматривает возможность получения образования на “родном языке” в дополнение к установленному количеству часов русского языка, и практикой в некоторых республиках требовать от всех учащихся посещать занятия на соответствующем втором государственном языке, независимо от того, является ли он их родным. В некоторых случаях эта практика привела к сокращению числа преподавателей русского языка. В то время как обязательное преподавание второго официального языка было упразднено в Калмыкии и Бурятии уже несколько лет назад, оно продолжало существовать, пусть частично, в Башкортостане, Чувашии и Мордовии и являлось стандартной практикой в Татарстане. После расследования, проведенного Генеральным прокурором в августе и сентябре 2017 года¹⁶⁶, в

¹⁶² Горячева М. А. «Языки в коммуникативной сфере образования» в книге “Закономерности социально-культурного развития языков в полиэтнических странах мира (Россия — Вьетнам)”, готовится к выпуску в 2018 году в издательстве Биткеевой А. Н., Москва). Информация об учреждениях, осуществляющих общеобразовательные программы, об обучающихся (с распределением по языкам преподавания) и об изучении родного (нерусского) языка доступна по адресу: <http://opendata.mon.gov.ru/opendata/7710539135-D7>.

¹⁶³ См. Государственный доклад, стр. 18. Аналогичная озабоченность была выражена Комитетом Организации Объединенных Наций по правам ребенка в заключительных замечаниях по сводным 4^м и 5^м регулярным докладам Российской Федерации, CRC/C/RUS/CO/4-5, 27 февраля 2014 г., п. 63. См. также доклад МРГКН 18 (2014) «Коренные народы в Российской Федерации», пп. 11 и 66.

¹⁶⁴ Дискуссия началась с заявления президента Владимира Путина о преподавании языков меньшинств по случаю визита в Республику Марий Эл в июле 2017 года. См. www.rferl.org/a/russia-putin-minority-languages-mari-el/28630555.html.

¹⁶⁵ «Открытая демократия» (8 декабря 2017 г.) «Москва оставляет Татарстан безмолвным», доступно по адресу: www.opendemocracy.net/od-russia/bulat-mukhamedzhanov/moscow-leaves-tatarstan-speechless. О той же проблеме, хотя и менее спорной, в Чувашской Республике см. «Коммерсант» (20 ноября 2017 г.) «Чувашский язык теперь имеет защитника», доступно по адресу: <https://www.kommersant.ru/doc/3472990>.

¹⁶⁶ Перечень поручений по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям. Доступно по адресу: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/55464>.

Республике Татарстан пришлось изменить эту практику и на добровольной основе проводить не более двух часов татарского языка.

135. Признавая необходимость соблюдения регионального законодательства и практики в соответствии с законодательством федеральным, Консультативный комитет выражает сожаление в связи с тем, что это решение, снижающее статус языков меньшинств, было принято слишком поспешно. По мнению Консультативного комитета, следует уделить больше времени рассмотрению решения, которое учитывало бы как необходимость достаточного количества часов русского языка, так и желание властей республик развивать определенный уровень двуязычия населения. Консультативный комитет хотел бы вновь заявить о своей поддержке разработки моделей двуязычного или многоязычного обучения на русском языке и языках меньшинств в рамках обязательной школьной программы. Если позволяет ситуация, в идеале могут быть приняты двойные усредненные подходы, когда языки меньшинств и большинства представлены в равных пропорциях. В некоторых случаях может оказаться полезным поощрять использование языка меньшинств, чтобы компенсировать различия в престиже языка, гарантировать права меньшинств-носителей языков и удовлетворять законные потребности родителей и детей, защищаемые Рамочной конвенцией¹⁶⁷. Кроме того, многоязычные и двойные модели среднего образования ориентированы на детей из групп большинства и меньшинств и на детей, которые растут в условиях билингвизма либо в "смешанных" семьях. Двуязычное или многоязычное образование, открытое для учащихся из всех языковых групп, включая меньшинства и большинство, может, помимо значительных познавательных преимуществ для отдельных лиц, способствовать межкультурному пониманию и сотрудничеству.

Рекомендация

136. Консультативный комитет настоятельно призывает власти разработать, в тесном сотрудничестве с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, всеобъемлющую долгосрочную стратегию, направленную на поощрение языков меньшинств в сфере образования и обеспечивающую преемственность от детского сада до высшего образования, в частности, путем расширения имеющихся возможностей изучения языков меньшинств, благодаря внедрению современных двуязычных и многоязычных подходов к обучению.

Статья 15 Рамочной конвенции

Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в принятии решений

137. Существует немало органов, в которых лица, принадлежащие к меньшинствам, могут участвовать в процессах принятия решений, как правило, через свои объединения. Они обычно называются советами по этническим вопросам или по межэтническим отношениям и существуют на федеральном и региональном уровнях, а также в крупных городах. Основным из них на федеральном уровне является Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, созданный в 2012 году в качестве совещательного органа при Президенте Российской Федерации¹⁶⁸. Он возглавляется президентом и состоит из членов администрации президента, правительства, «Ассамблеи народов России», национальных

¹⁶⁷ Третий тематический комментарий ККРК «Рамочная конвенция о языковых правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» (май 2012 года), п. 81.

¹⁶⁸ Указ Президента Российской Федерации от 7 июня 2012 г. № 776 "О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям": <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/28/15577>. Резюме всех пленарных заседаний (один раз в год) и регулярных заседаний Совета (четыре раза в год) доступны на английском языке по адресу: <http://en.kremlin.ru/events/councils/by-council/28>.

культурных автономий, других организаций меньшинств, казачьих организаций и научных работников. Еще три консультативных органа действуют при Федеральном агентстве по делам национальностей. Это, прежде всего, Консультативный совет по делам национальных культурных автономий, созданный в 2015 году и состоящий из 17 представителей федеральных национальных культурных автономий¹⁶⁹. Во-вторых, Федеральное агентство имеет Общественный совет. Он в основном состоит из общественных деятелей (научных работников, журналистов, представителей профсоюзов) и лишь нескольких представителей организаций коренных народов, меньшинств и мигрантов¹⁷⁰. И наконец, это созданный в 2017 году Федеральным агентством Экспертный консультативный совет по социально-экономическому развитию коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока¹⁷¹. Он состоит из представителей Федерального агентства и других государственных органов, региональных и местных органов власти, научных работников, представителей объединений коренных народов и таких компаний, такие как Лукойл и Газпром, действующих в районах проживания коренных народов¹⁷².

138. Аналогичные консультативные советы, органы или ассамблеи существуют на региональном уровне, в том числе в регионах, которые посетил Консультативный комитет¹⁷³. Каналом для выражения озабоченности объединений меньшинств могут, кроме того, послужить «общественные палаты», имеющиеся на федеральном, региональном и местном уровнях. Например, общественная палата Республики Мордовия выделяет места для представителей мордовцев, русских и татар¹⁷⁴. Федеральная общественная палата имеет подкомиссию по «гармонизации межэтнических и межрелигиозных проблем», состоящую из нескольких представителей организаций меньшинств и религиозных объединений¹⁷⁵. Что касается коренных народов, муниципалитеты могут на добровольной основе создавать советы под руководством их глав, состоящие из представителей коренных малочисленных народов в целях защиты их прав и интересов¹⁷⁶.

¹⁶⁹ Консультативный совет по национально-культурным автономиям при Федеральном агентстве по делам национальностей, доступно по адресу: <http://fadn.gov.ru/otkritoe-agenstvo/obshestvennyy-kontrol/konsultativnyy-совет-po-delam-natsionalno-kulturnykh-avtonomiy-pri-federalnom-agentstve-po-delam-natsionalnostey>.

¹⁷⁰ Состав Общественного совета Федерального агентства по делам национальностей: http://fadn.gov.ru/system/attachments/attaches/000/029/066/original/%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82_06_04.pptx?1507128638.

¹⁷¹ Кроме того, Федеральный закон № 256-ФЗ от 13 июля 2015 года «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» ссылается на право органов местного самоуправления «создавать на добровольной основе, совместно с главами муниципальных образований в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, советы представителей малочисленных народов для защиты прав и законных интересов указанных народов».

¹⁷² Члены Экспертного консультативного совета по социально-экономическому развитию коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока: http://fadn.gov.ru/system/attachments/attaches/000/029/107/original/%D0%A0%D0%8E%D0%A0%D1%95%D0%A0%D0%86%D0%A0%C2%B5%D0%A1%E2%80%9A_%D0%A0%D1%97%D0%A0%D1%95_%D0%A0%D1%99%D0%A0%D1%9A%D0%A0%D1%9C%D0%A0%D0%8E.pdf?1507796605.

¹⁷³ В Республике Татарстан действует «Ассамблея народов Татарстана», в состав которой входят более 200 объединений, представляющих 36 этносов. В Мурманской области действуют «Совет представителей коренных малочисленных народов» и «Ассамблея саами» (см. статью 7).

¹⁷⁴ Прина Ф. (2015) «Национальные меньшинства в путинской России: разнообразие и ассимиляция», Рутледж, глава 9.

¹⁷⁵ Веб-сайт Общественной палаты Российской Федерации: <https://opr.ru/structure/comissions/comissions2017/1349>.

¹⁷⁶ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона " О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

139. Консультативный комитет приветствует существование этих консультативных органов и высоко оценивает их роль платформы для связи между властями и официальными представителями меньшинств. Он отмечает, однако, что эти органы не обязательно обеспечивают эффективное участие меньшинств в том смысле, что они имеют «существенное влияние на принимаемые решения»¹⁷⁷. Основным их недостатком, по мнению Консультативного комитета, является отсутствие юридического закрепления гарантируемых консультативным органам прав в процессах принятия решений. Ни в одном из юридических документов, на которых основывается создание вышеупомянутых органов, не определены какие-либо гарантии, в соответствии с которыми соответствующие органы на систематической основе заслушивали бы политические вопросы. Например, на двух своих заседаниях в 2016 году Консультативный совет по национально-культурным автономиям разбирал вопросы того, как эти автономии могут способствовать реализации "Стратегии государственной национальной политики на период до 2025 года", их участие в этнокультурных фестивалях и в организации молодежных встреч, пропагандирующих "гражданскую идентичность и патриотическое воспитание"¹⁷⁸. Консультативный комитет подчеркивает, что сфера общения с представителями национальных меньшинств должна быть четко определена для обеспечения, например, систематических консультаций на достаточно раннем этапе процесса разработки нового законодательства¹⁷⁹.

140. Кроме того, повестки дня совещаний и состав этих органов лишь частично прозрачны, в то время как вопросы, обсуждаемые на заседаниях Совета при Президенте РФ по межэтническим отношениям, публикуются в интернете¹⁸⁰. Информация о частоте и содержании заседаний трех вышеуказанных консультативных органов Федерального агентства по делам национальностей малодоступна. Похоже, что многие советы, такие как Консультативный совет по национальным культурным автономиям и Ассамблея народов Республики Татарстан включают, как представляется, всех представителей определенной категории организаций (меньшинств). Однако критерии членства в Совете при президенте РФ по межнациональным отношениям, похоже, недостаточно прозрачны.

141. В состав Совета представителей коренных малочисленных народов Мурманской области входят девять представителей общин, которые назначаются исключительно губернатором, заместителем губернатора, членом Государственной Думы и представителем Общественной палаты Мурманской области¹⁸¹. Консультативный комитет с сожалением отмечает, что, как ему стало известно из бесед с рядом собеседников, создание Ассамблеи саами сопровождалось, начиная с 2008 года, чередованием вопросов признания представительства, и, в частности,

¹⁷⁷ Второй тематический комментарий ККРК "Эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в государственных делах" (февраль 2008 г.), п. 19.

¹⁷⁸ Отчет о работе Консультативного совета по национально-культурным автономиям за 2016 год, доступен по адресу: <http://fadn.gov.ru/documents/9002-otchet-o-rabote-konsultativnogo-soveta-po-delam-natsionalno-kulturnyh-avtonomiy-pri-federalnom-agentstve-po-delam-natsionalnostey>

¹⁷⁹ Второй тематический комментарий ККРК "Эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в государственных делах" (февраль 2008 г.), pp. 116 and 118.

¹⁸⁰ Например, на заседании правления в сентябре 2017 года Совет при Президенте обсудил вопрос о добровольном и обязательном преподавании вторых официальных языков в Республиках на языках меньшинств, см. <http://en.kremlin.ru/catalog/keywords/26/events/55633>.

¹⁸¹ См. Совет представителей коренных малочисленных народов Севера при правительстве Мурманской области. Доступно по адресу: www.gov-murman.ru/region/saami/convocation/.

вмешательством властей в избирательный процесс в 2014 году¹⁸². Консультативный комитет подчеркивает, что для обеспечения эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, консультативные органы должны отражать разнообразие национальных меньшинств и реально представлять широкий спектр мнений лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а процедуры назначения должны быть прозрачны и разрабатываться в тесном сотрудничестве с национальными меньшинствами¹⁸³.

142. Другими факторами, ограничивающими осуществление права на участие, являются ограничения свободы объединений и требования к национальным меньшинствам о формировании только одного объединения на каком бы то ни было уровне (см. статью 7).

Рекомендация

143. Консультативный комитет призывает власти обеспечить, чтобы существующие консультативные органы федерального, регионального и местного уровней обладали гарантированными законом правами на консультации во всех соответствующих областях. Их состав должен реально отражать широкий спектр мнений лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Участие в социально-экономической жизни

144. Консультативный комитет принимает к сведению информацию, полученную от группы лиц, принадлежащих к меньшинству сибирских татар, проживающих в селе Нижние Аремзяны Тобольского района Тюменской области, об отсутствии консультаций по планируемому строительству в непосредственной близости от их села крупного лесопромышленного комплекса. Эта группа также упомянула о планируемом создании курортов в районах, традиционно населенных сибирскими татарами, когда, по мнению представителей меньшинств, их мнения не принималось во внимание. У Консультативного комитета действительно сложилось впечатление, что региональные власти недостаточно осведомлены о правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, эффективно участвовать в решении затрагивающих их вопросов¹⁸⁴.

145. Несмотря на то, что законодательство предусматривает участие коренных народов в принятии решений об использовании земли и природных ресурсов в районах, где они традиционно живут¹⁸⁵, Консультативный комитет был проинформирован своими собеседниками, что на практике их эффективное участие обеспечивается не всегда, и что консультации не организуются так, чтобы они приводили к значимым результатам, а их мнения учитывались. Способ проведения консультаций иногда зависит от местных властей¹⁸⁶ и от региона

¹⁸² Среди многих прочих, см. Берг-Нордли М. (2017 г.) «Борьба саами за то, чтобы быть услышанными в России. Место российских саами в российской и всесаамской политике». Диссертация на соискание степени доктора философии, февраль 2017 г., факультет гуманитарных, социальных и педагогических наук Арктического университета, Норвегия.

¹⁸³ Второй тематический комментарий ККРК «Эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в государственных делах» (февраль 2008 г.), pp. 110-111.

¹⁸⁴ Консультативному комитету стало известно, что его собеседница из числа меньшинства сибирских татар 2 ноября 2017 г. была уволена с работы в университете якобы из-за своей активности против строительства лесопромышленного комплекса. 16 января 2018 г. это решение было отменено местным судом.

¹⁸⁵ См., например, Закон «О гарантиях», статьи 7.2, 7.5 - 7.6.

¹⁸⁶ Например, статьей 39.14.9 федерального Земельного кодекса предусмотрено, что в районах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов собрания или референдумы могут проводиться до предоставления

к региону разнятся, причем некоторые из них более продвинуты в обеспечении участия коренных народов. Консультативный комитет отмечает, например, что только в Республике Саха принят закон "об этнологическом анализе", определенный в законе Российской Федерации "О гарантиях прав коренных народов" как исследование влияния изменений среды обитания коренных народов и их социально-культурного положения на развитие их этноса. Это является обязательным до принятия любого решения об экономической деятельности в районах проживания коренных народов. Однако федеральная правовая база по "этнологическому анализу" отсутствует, и ее принятие, по мнению собеседников Консультативного комитета, явилось бы шагом вперед. В других промышленных проектах, реализуемых в районах проживания коренных народов (таких, например, как ямальский проект по сжиженному природному газу), эффективные консультации не были обеспечены, поскольку они проводились "без учета культурных особенностей" и не обеспечивали того, чтобы люди были полностью информированы и понимали, на что они дают свое согласие¹⁸⁷.

Рекомендация

146. Консультативный комитет призывает власти обеспечивать эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в том числе коренных народов, в социально-экономической жизни, содействуя устойчивому экономическому развитию территорий, где они живут.

Статья с 17 и 18 Рамочной конвенции

Трансграничное сотрудничество и двусторонние отношения

147. Консультативный комитет отмечает, что Российская Федерация заключила большое количество двусторонних соглашений, содержащих положения о защите национальных меньшинств и содействии трансграничному сотрудничеству в области образования и культуры¹⁸⁸. Действуют разнообразные тесные связи с различными странами, например, с Арменией, странами Центральной Азии или с Германией. Консультативный комитет отмечает, что одно из соглашений с Украиной (по высшим учебным заведениям, подписанное в 2003 году) на веб-сайте Министерства иностранных дел помечено как «не вступившее в силу»¹⁸⁹.

148. Консультативный комитет с сожалением отмечает полученные от различных общин меньшинств сообщения о том, что они испытывают ограничения в сотрудничестве с соответствующими странами. Ситуация особенно затруднительна для некоторых лиц, принадлежащих к украинскому меньшинству. Но и другие, такие как представители польского меньшинства, также испытывают проблемы в результате межгосударственной напряженности, сложившейся в течение рассматриваемого периода. Подозрение властей вызвало сотрудничество лидера движения поморов с организациями в Норвегии¹⁹⁰. Представители немцев и армян не

земельных участков для возведения бъектов, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью; распределение участков осуществляется по результатам этих консультаций.

¹⁸⁷ Сообщение Консультативному комитету от IWGIA (Международная рабочая группа по делам коренных народов), Института экологии и действенной антропологии, местной общественной организации города Мыски «О возрождении поселка Казас и шорского народа», Европейской сети коренных народов, pp. 26-28.

¹⁸⁸ Список двусторонних международных договоров: www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts.

¹⁸⁹ Веб-сайт Министерства иностранных дел: www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract.

¹⁹⁰ *Barents Observer* (22 ноября 2012 г.), «Поморское братство». Доступно по адресу: <http://barentsobserver.com/en/opinion/2012/11/pomor-brotherhood-22-11>.

упомянули о каких-либо трудностях в получении поддержки от Германии и Армении, соответственно, но выразили понимание, что это связано с особенностями их отношений с Российской Федерацией. В ходе своего посещения Консультативный комитет смог узнать от своих собеседников, что представители меньшинств считают себя неотъемлемой частью российского общества и, следовательно, ожидают поддержки в первую очередь от российского государства. Некоторые испытывают дискомфорт, опасаясь оказаться в ситуации, когда они становятся объектом политической борьбы. Консультативный комитет хотел бы напомнить, что защита прав национальных меньшинств является главной обязанностью государства, в котором живут национальные меньшинства¹⁹¹. Защита и поддержка каких-либо национальных меньшинств не должны ставиться в зависимость от состояния двусторонних отношений с другим государством.

149. Консультативный комитет глубоко обеспокоен фактами включения организаций меньшинств в список «иностранных агентов» из-за их связей с другими государствами. В ходе своего посещения Комитет обратил внимание на то, что многие организации меньшинств страдают от законодательства об «иностранных агентах» и «нежелательных организациях» и потому избегают финансирования из-за рубежа и участия в деятельности, которая может быть истолкована как политическая (см. статью 7). Отмечая, что поддержка организаций меньшинств является основной обязанностью государства, Консультативный комитет выражает мнение, что действующее законодательство делает организации меньшинств, имеющих связи в других странах, уязвимыми по отношению к необоснованным ограничениям их права на установление и поддержание свободных и мирных контактов за рубежом.

150. Консультативный комитет также обеспокоен случаем, когда делегаты некоторых коренных народов, направлявшиеся на Всемирную конференцию Организации Объединенных Наций по коренным народам в Нью-Йорке в 2014 году, были лишены возможности улететь своим рейсом в результате физического нападения или административного вмешательства. Два таких инцидента произошли 18 и 20 сентября 2014 года в московском международном аэропорту Шереметьево, когда у двух человек были изъяты паспорта как якобы недействительные из-за отсутствия в них страниц. Они не смогли выехать из России и были привлечены к административной ответственности, но оба дела были через несколько дней прекращены. Два других случая касаются двух лиц, которые 20 сентября 2014 г. совместно направлялись из Ловозера в Киркенес (Норвегия) и оттуда в Нью-Йорк. У автомобиля, на котором они планировали ехать, были проколоты шины, затем их остановили и три раза допрашивали в полиции. В ходе одного из таких допросов кто-то попытался похитить имущество одного из них, в результате чего ему пришлось идти в полицейский участок, чтобы подать жалобу. Несмотря на задержку, день спустя они все-таки смогли выехать в Нью-Йорк¹⁹².

Рекомендация

151. Консультативный комитет призывает власти не вмешиваться в права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать свободные и мирные контакты через границы, в том числе путем применения закона об «иностранных агентах». Власти должны гарантировать, чтобы межгосударственные отношения не оказывали негативного влияния на осуществление прав меньшинства.

¹⁹¹ См. также: Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (2008 г.), «Больцано-бозенские рекомендации в отношении национальных меньшинств в межгосударственных отношениях».

¹⁹² Подробная информация содержится в докладе Совета по правам человека о чрезвычайных происшествиях, 28-я сессия, март 2015 г., A/HRCR/28/85, стр. 90, в том числе направленный российским властям запрос о предоставлении информации и их ответ. Доступно по адресу: www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx.

III. Завершающие положения

152. Консультативный комитет находит, что настоящие завершающие положения и рекомендации могут послужить основой для принятия Комитетом министров резолюции об осуществлении Российской Федерацией Рамочной конвенции.

153. Властям предлагается учесть замечания и рекомендации, содержащиеся в разделах I и II Четвертого заключения Консультативного комитета¹⁹³. В частности, им следует принять приводимые ниже меры по дальнейшему совершенствованию осуществления Рамочной конвенции.

Рекомендации, подлежащие неотложной реализации¹⁹⁴

- Принять решительные меры по обеспечению полного и реального равенства лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам; активизировать усилия по имплементации Концептуального документа по устойчивому развитию коренных малочисленных народов. Обеспечить наличие условий для того, чтобы лица, принадлежащие к коренным народам, могли сохранять и развивать свою культуру в самом широком смысле этого слова, а также способствовать их действительному участию в решении касающихся их вопросов, включая пользование землями и ресурсами.
- Изменить законодательство и практику взаимоотношений с неправительственными организациями и национально-культурными автономиями таким образом, чтобы все лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могли пользоваться свободой объединений и поддержкой в реализации своих культурных потребностей. Гарантировать эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в представительных органах всех уровней, обеспечивая, чтобы их состав действительно олицетворял широкий круг взглядов лиц из числа национальных меньшинств.
- Разрабатывать и осуществлять программы, способствующие взаимному уважению и межкультурному взаимопониманию, а также созданию условий для вовлечения в общество как всеохватный процесс, основанный на признании общин меньшинств в качестве равноправной и неотъемлемой составной части общества.
- При участии представителей национальных меньшинств разработать и узаконить всеобъемлющую долгосрочную стратегию и соответствующее законодательство, обеспечивающее преподавание языков меньшинств, начиная с детского сада и до уровня высшего образования, в том числе путем развития двуязычных и многоязычных методик обучения. Обеспечить, чтобы образовательные программы содержали всесторонние и адекватные сведения о национальных меньшинствах, в том числе об их истории. Это, в частности, касается учебных пособий и других дидактических материалов.

¹⁹³ A link to the opinion is to be inserted in the draft resolution before submission to the GR-H.

¹⁹⁴ Рекомендации ниже следуют порядку соответствующих статей Рамочной конвенции.

Прочие рекомендации¹⁹⁵

- Обеспечить, чтобы перепись населения 2020 года готовилась в сотрудничестве с представителями национальных меньшинств и гарантировала свободную и добровольную самоидентификацию. Методология проведения переписи должна предусматривать возможность объявления более одной этнической принадлежности, обработки и отражения их в результатах переписи. Обработка данных и категоризация по этническим группам и «подгруппам» должна вестись в сотрудничестве с представителями заинтересованных лиц.
- Принять всеобъемлющее законодательство, определяющее права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, соответствующее Рамочной конвенции, и в дальнейшем разрабатывать и последовательно осуществлять антидискриминационное законодательство, охватывающее все сферы жизни.
- Выработать и осуществить многолетний план мероприятий по полному и эффективному равенству рома-цыган, охватывающий все необходимые аспекты, в том числе жилье, занятость, здравоохранение, образование, культуру и участие. План мероприятий выработать в сотрудничестве с широким кругом представителей рома-цыган, в том числе женщин, и обеспечить, чтобы он основывался на тщательной оценке ситуации и существующих экспериментальных проектах, включая гендерный аспект, и получил достаточное финансирование.
- Принять решительные превентивные меры и выявлять, расследовать, преследовать в судебном порядке и эффективно санкционировать все преступления, совершаемые на расовой и этнической основе, в том числе в отношении выходцев с Северного Кавказа и мигрантов. Правоохранительные войска, а также используемые в этой роли казаки, должны быть обучены стандартам в области прав человека и меньшинств и их применению их в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам.
- Воздерживаться от любого необоснованного вмешательства в права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, свободно выражать свои религиозные убеждения и свободно их проявлять.
- Облегчить получение лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, лицензий на телевизионное и радиовещание на языках меньшинств на местном уровне. В целях удовлетворения различных потребностей и обычаев потребителей средств массовой информации, оказывать поддержку редакторам средств массовой информации меньшинств в переходе от печатных изданий к онлайн-версиям, не отказываясь при этом от печатных версий.
- Активно продвигать и поддерживать использование языков меньшинств в контактах с административными органами и поощрять использование языков меньшинств на топографических указателях, дорожных знаках и в других надписях.

¹⁹⁵ Рекомендации ниже следуют порядку соответствующих статей Рамочной конвенции.