



г. Страсбург, 24 ноября 2011 г.

ACFC/OP/III(2011)010

КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ КОМИТЕТ РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

**Третье мнение о Российской Федерации,
принято 24 ноября 2011 г.**

РЕЗЮМЕ

Российские органы власти придерживаются, в целом, положительного подхода к мониторингу выполнения Рамочной конвенции, а также демонстрируют гибкое и прагматичное отношение к признанию национальных меньшинств. Тем не менее, в области защиты представителей национальных меньшинств наблюдается лишь ограниченный прогресс. С момента окончания второго цикла мониторинга в законодательство не было внесено никаких существенных усовершенствований, всеобъемлющее законодательство по предотвращению дискриминации по-прежнему отсутствует. Поправки в Федеральный закон «Об образовании» могут привести к сокращению возможностей для получения образования на языках меньшинств. Несмотря на то, что по-прежнему большое количество культурных мероприятий меньшинств получает поддержку, представители меньшинств отмечают общее снижение поддержки и интереса к использованию языков меньшинств в повседневной жизни, в том числе в официальных целях.

Были предприняты меры по преследованию преступлений, совершаемых ультраправыми группировками, а также на федеральном и региональном уровне были проведены различные акции против расизма для развития уважения к культурному разнообразию. Тем не менее, количество преступлений на почве расовой ненависти и вражды, в особенности против выходцев с Кавказа и из Центральной Азии, а также цыган по-прежнему вызывает тревогу. Кроме того, некоторые меньшинства все еще сталкиваются с распространенной дискриминацией в таких сферах, как трудоустройство, доступ к жилью, поскольку враждебность против «не славян» демонстрируется все более открыто и иногда поддерживается политиками. Выходцы с Кавказа и из Центральной Азии, а также цыгане подвергаются выборочным и несоразмерно частым проверкам личности со стороны полиции и являются уязвимыми с точки зрения коррупции и других нарушений со стороны полиции, в том числе непропорционального применения силы. В некоторых регионах

система регистрации по-прежнему носит дискриминационный характер. Существенное неравенство также имеет место в судебной и тюремной системе.

В 2009 г. была принята комплексная Концепция устойчивого развития коренных народов, содержащая амбициозные цели по улучшению социально-экономических условий для соответствующих групп, защите их исконной среды обитания и традиционного образа жизни. Однако реализация концепции проходит медленно и нивелируется одновременными изменениями в законодательство, которые привели к уменьшению доступа малочисленных коренных народов к их исконным территориям и природным ресурсам.

Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественной жизни ограничивается организацией культурных мероприятий. Отсутствует эффективный механизм консультаций, который бы обеспечил лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможность эффективным образом влиять на принятие решений по затрагивающим их вопросам, включая принятие соответствующего законодательства.

Вопросы, требующие принятия безотлагательных мер

- **Обеспечить соответствие региональной и местной системы регистрации по месту жительства федеральному законодательству и ее недискриминационное и прозрачное применение; гарантировать право на обжалование всем лицам; регистрация не должна являться предварительным условием для установления основных прав;**
- **Обеспечить быстрое расследование всех заявлений о случаях неправомерных действий, оскорблений и нарушений прав человека со стороны полиции, преследование и действенное наказание виновных, а также искоренение существующей практики «этнического профилирования»; предпринять более решительные меры для повышения осведомленности и обучения полиции по вопросам равенства и недискриминации, а также по вопросам прав человека в целом;**
- **Предпринять дальнейшие и более решительные меры для профилактики и расследования преступлений на почве расовой ненависти и вражды, а также для преследования и действенного наказания за указанные преступления; прямо и однозначно осуждать любые проявления нетерпимости, расизма и ксенофобии, в особенности в политике и средствах массовой информации; удвоить усилия по борьбе с распространением расистских взглядов среди населения, в особенности среди молодежи;**
- **Обеспечить включение в региональное законодательство твердых гарантий права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, использовать и изучать свои родные языки, а также пристально следить за выполнением этих гарантий; принять меры для развития уважения к языковому и культурному многообразию и увеличению присутствия языков и культур меньшинств во всех сферах повседневной жизни;**
- **Активизировать усилия, в том числе финансовые, по реализации целей, поставленных в «Концепции устойчивого развития коренных малочисленных**

народов Севера, Сибири и Дальнего Востока», в тесном сотрудничестве с заинтересованными лицами; предпринять дальнейшие шаги к организации тесных консультаций с коренными народами по всем затрагивающим их вопросам; обеспечить, чтобы на пути реализации цели устойчивого развития коренных народов не встали нормативно-правовые акты, подрывающие их право преимущественного доступа к земельным и природным ресурсам.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ.....	6
Процесс мониторинга	6
Общая информация о выполнении Рамочной конвенции по результатам двух циклов мониторинга.....	6
Законодательная база и институциональные структуры.....	7
Борьба с дискриминацией и расизмом и развитие уважения к многообразию.....	8
Поддержка сохранения культур национальных меньшинств	9
Ситуация вокруг коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.....	9
Языковое законодательство.....	9
Равный доступ к образованию на языках меньшинств и обучению языкам меньшинств.....	10
Участие в государственных делах	11
II. ЗАМЕЧАНИЯ ПО ОТДЕЛЬНЫМ СТАТЬЯМ.....	12
Статья 1 Рамочной конвенции	12
Статья 3 Рамочной конвенции	12
Статья 4 Рамочной конвенции	14
Статья 5 Рамочной конвенции	23
Статья 6 Рамочной конвенции	29
Статья 7 Рамочной конвенции	40
Статья 8 Рамочной конвенции	44
Статья 9 Рамочной конвенции	46
Статья 10 Рамочной конвенции	47
Статья 11 Рамочной конвенции	50
Статья 12 Рамочной конвенции	51
Статья 14 Рамочной конвенции	55
Статья 15 Рамочной конвенции	58
Статья 16 Рамочной конвенции	64
Статья 17 Рамочной конвенции	66
Статья 18 Рамочной конвенции	67
III. ВЫВОДЫ	69
Положительные изменения по результатам двух циклов мониторинга	69
Вопросы, вызывающие озабоченность по результатам двух циклов мониторинга.....	70
Вопросы, требующие немедленных действий.....	72
Дальнейшие рекомендации.....	74

КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ КОМИТЕТ РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

ТРЕТЬЕ МНЕНИЕ О РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Консультативный комитет принял настоящее Мнение по Российской Федерации в соответствии со Статьей 26 (1) Рамочной конвенции и Правилом 23 Резолюции (97) 10 Комитета министров. Выводы сделаны на основании информации, содержащейся в Государственном докладе (далее по тексту – Государственный доклад), полученном 9 апреля 2010 г., а также иных письменных источниках и сведений, полученных Консультативным комитетом из правительственных и неправительственных источников во время визита в Пермский край, Тюменскую и Московскую область, а также город Москву с 12 по 16 сентября 2011 г.
2. В Разделе I ниже представлены общие замечания Консультативного комитета по ключевым вопросам выполнения Рамочной конвенции в Российской Федерации. Эти замечания отражают более подробные замечания по каждой статье, приведенные в Разделе II, который охватывает те положения Рамочной концепции, по которым у Консультативного комитета имеются существенные вопросы.
3. В обоих разделах приводится подробная информация по мерам, принятым по результатам мониторинга выполнения Рамочной конвенции, изложенным в первом и втором Мнениях Консультативного совета по Российской Федерации, принятых 13 сентября 2002 г. и 11 мая 2006 г. соответственно, и в соответствующих Резолюциях Комитета министров, принятых 10 июля 2003 г. и 20 мая 2007 г.
4. Выводы, приведенные в Разделе III, могут служить основанием для последующего принятия Комитетом министров выводов и рекомендаций по Российской Федерации.
5. Консультативный комитет надеется на дальнейшее продолжение диалога с властями Российской Федерации, представителями национальных меньшинств и прочими сторонами, участвующими в выполнении Рамочной конвенции. Для обеспечения инклюзивности и прозрачности процесса Консультативный комитет настоятельно рекомендует властям опубликовать настоящий Отчет при его получении. Консультативный комитет также обращает внимание государств-участников Рамочной конвенции на то, что 16 апреля 2009 г. Комитет министров принял новые правила публикации Мнения Консультативного комитета и прочих документов по мониторингу, нацеленные на увеличение прозрачности и предоставление информации по результатам и выводам мониторинга всем заинтересованным сторонам на начальном этапе (см. Резолюцию CM/Res(2009)3 о внесении изменений в Резолюцию (97) 10 о проведении мониторинга в соответствии со статьями 24-26 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств).

I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Процесс мониторинга

6. Консультативный комитет полностью признает исключительную сложность ситуации по вопросам меньшинств в Российской Федерации ввиду большого количества меньшинств и коренных народов, проживающих на обширной территории и характеризующихся значительным многообразием. Он приветствует в целом положительный подход властей к процессу мониторинга выполнения Рамочной конвенции. Обсуждения касательно третьего визита Консультативного комитета и в ходе этого визита проводились, в основном, открыто и конструктивно и оказались чрезвычайно полезными. Консультативный комитет хотел бы выразить благодарность правительственным и неправительственным деятелям, принимавшим участие в организации визита.

7. Консультативный комитет понимает, что Государственный доклад был подготовлен на основании информации, полученной от различных министерств и иных правительственных и неправительственных организаций, в том числе региональных. Вместе с тем он отмечает, что очень немногие из тех, с кем он беседовал, принимали участие непосредственно в составлении доклада. Консультативный комитет надеется, что в ходе дальнейших циклов мониторинга, а также при выполнении рекомендаций третьего цикла мониторинга будут проводиться более широкие консультации, в частности, с представителями меньшинств.

8. Консультативный комитет также сожалеет, что представители правительственных и неправительственных организаций по-прежнему имеют ограниченные общие знания о Рамочной конвенции и системе мониторинга. Кроме того, представители региональных и местных властей, а также представители гражданского общества в большинстве случаев были незнакомы с результатами второго цикла мониторинга и предыдущими рекомендациями Консультативного комитета. В этой связи Консультативный комитет сожалеет, что ни второе Мнение, ни соответствующая Резолюция Комитета министров не были переведены на русский язык. Он полагает, что незамедлительный перевод третьего Мнения на русский язык, а также организация семинара по результатам третьего цикла мониторинга будет способствовать более широкому распространению рекомендаций Консультативного комитета и Комитета министров среди заинтересованных лиц.

Общая информация о выполнении Рамочной конвенции по результатам двух циклов мониторинга

9. В целом, Консультативный комитет отмечает, что в нескольких сферах, которые были выделены в качестве проблемных в ходе предыдущих циклов мониторинга, достигнут лишь ограниченный прогресс. Проведению политики в отношении меньшинств по-прежнему мешает определенное отсутствие консультаций и координации по вопросам политики и законодательства в отношении меньшинств среди субъектов Федерации, а также между региональными и местными органами власти, в результате чего уровень осуществления прав, на защиту которых направлена Рамочная конвенция, в различных регионах отличается, и у лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, отсутствует правовая определенность в отношении имеющихся у них прав. Кроме того, усилия федеральных властей, направленные на то, чтобы иметь больше влияния на события в субъектах Федерации, включая тот факт, что губернаторы регионов теперь назначаются, а

не избираются, привели к осязательному дефициту демократии в некоторых регионах, что отрицательно сказывается на реализации прав человека и меньшинств в целом.

10. Власти выделили значительные средства на восстановление разрушенных домов и инфраструктуры в Чечне. В 2010 г. был создан Федеральный следственный комитет для повышения эффективности расследования фактов нарушения прав человека в ходе конфликтов, в том числе предположительно совершенных сотрудниками правоохранительных органов. Тем не менее, в этом регионе по-прежнему отмечаются серьезные нарушения прав человека и отсутствие атмосферы безопасности, взаимного доверия и терпимости, что негативно влияет на выполнение Рамочной конвенции на Северном Кавказе. В то время как прилагаются существенные усилия для оказания содействия вынужденным переселенцам в возвращении в Чечню, необходимо уделять больше внимания тому, чтобы этот процесс носил добровольный, безопасный и устойчивый характер. Для желающих вернуться следует предусмотреть возможность безопасного возврата старого места жительства в Пригородном районе.

11. С момента принятия второго Мнения Консультативного комитета в 2006 г. кажется, что лицам и неправительственным организациям по защите прав человека и прав меньшинств стало труднее использовать права на свободу объединений, самовыражения и мнения, невзирая на внесение поправок в закон о неправительственных организациях в 2009 г. Когда вопрос касается защиты прав меньшинств, они иногда подвергаются преследованию по закону «О противодействии экстремистской деятельности». Подобная неблагоприятная среда привела к сокращению участия гражданского общества в защите прав человека и прав меньшинств.

Законодательная база и институциональные структуры

12. С момента окончания предыдущего цикла мониторинга не отмечается никакого существенного прогресса в сфере законодательства по защите меньшинств на федеральном уровне. Изменения в Федеральный закон «Об образовании» могут сократить возможности для получения образования на языке меньшинств. Существующие гарантии, содержащиеся в различных федеральных законах, относительно, помимо прочего, средств массовой информации на языках меньшинств, образования на языках меньшинств, изучения и использования языков меньшинств по-прежнему требуют законов и соответствующих механизмов на региональном уровне, чтобы гарантировать их действенную реализацию. Это в значительной степени зависит от решений региональных властей и приводит к отличиям в уровне защиты по регионам из-за того, что между законодательными актами, действующими в субъектах Федерации, иногда имеются существенные различия.

13. Несмотря на наличие в российском законодательстве положений о борьбе с дискриминацией, требуется комплексное законодательство по борьбе с дискриминацией, охватывающее все сферы жизни и четко определяющее, что относится к дискриминации. Следует создать независимый специализированный орган, который бы занимался исключительно вопросами дискриминации. Он должен проводить обширный мониторинг ситуации в сфере дискриминации и повышать осведомленность общества в целом о проблемах дискриминации.

Борьба с дискриминацией и расизмом и развитие уважения к многообразию

14. Были предприняты более решительные меры для расследования и преследования преступлений, совершенных ультраправыми и неонацистскими группировками. Власти также предпринимают меры для борьбы с расизмом и нетерпимостью в обществе, как на федеральном, так и на региональном уровне; в этой связи были проведены различные акции, направленные на борьбу с расизмом и воспитание уважения к культурному многообразию.

15. В 2007 г. в Уголовный кодекс были внесены поправки для расширения перечня преступлений, для которых мотивы этнической, расовой или религиозной ненависти являются отягчающим обстоятельством. Работники правоохранительных органов все чаще признают, что за преступлениями стоят мотивы расовой ненависти, и в 2011 г. количество подобных преступлений стало снижаться. Кроме того, в 2011 г. Верховный суд опубликовал разъяснения относительно преследования за экстремизм с целью ограничения злоупотребления Законом «О противодействии экстремистской деятельности».

16. Тем не менее, количество преступлений на почве расовой ненависти и вражды, в особенности против выходцев из Центральной Азии, Африки, Азии и с Кавказа, а также против цыган по-прежнему вызывает тревогу. Также часто сообщается о проявлениях исламофобии и антисемитизма, о случаях межэтнических столкновений, которые иногда разжигаются политиками и средствами массовой информации. Против политиков, разжигающих нетерпимость или ненависть, следует применять адекватные и немедленные санкции. В выступлениях политиков все чаще присутствует ксенофобская и расистская риторика, особенно в ходе предвыборных кампаний, в то время как власти не всегда адекватно реагируют на расистские заявления. Средства массовой информации широко распространяют предрассудки, а иногда используют язык вражды в отношении некоторых меньшинств, в частности, выходцев с Кавказа и из Центральной Азии, а также цыган. В Чечне люди, в том числе принадлежащие к немусульманскому меньшинству, подвергаются все большему давлению с целью заставить их соблюдать строгие «традиции».

17. Более того, лица, принадлежащие к некоторым меньшинствам, в особенности выходцы с Кавказа и из Центральной Азии, а также цыгане, по-прежнему сталкиваются с распространенной дискриминацией в таких сферах, как трудоустройство и доступ к жилью, по мере того, как враждебность по отношению к «чужакам» демонстрируется все более открыто. Сообщают также о вызывающем тревогу неравенстве в судебной и тюремной системе. В некоторых регионах все еще имеет место насильственное выселение цыган без предоставления жилья взамен или адекватной компенсации, при этом полиция зачастую применяет чрезмерную силу. Доходы и условия труда большинства коренного населения, занимающегося традиционными видами деятельности, не соответствуют базовым законодательным требованиям.

18. Ни на федеральном, ни на региональном уровне не была принята комплексная стратегия устранения препятствий, с которыми цыгане сталкиваются во многих сферах жизни, включая образование, жилье, трудоустройство и доступ к здравоохранению.

19. Несмотря на то, что власти прилагают существенные усилия для уменьшения числа лиц без гражданства в Российской Федерации, в некоторых регионах система регистрации по месту жительства остается проблематичной и дискриминационной из-за

административных барьеров, а иногда и из-за коррупции и дискриминационного отношения работников правоохранительных органов. Соответственно, в различных регионах, в том числе в Краснодарском крае, имеется ряд неурегулированных случаев отсутствия гражданства. В дополнение к этому, из-за препятствий, с которыми приходится сталкиваться при оформлении регистрации и разрешения на работу, рабочие-мигранты особенно уязвимы для использования в собственных интересах и злоупотреблений. Выходцы с Кавказа и из Центральной Азии подвергаются выборочным и несоразмерно частым проверкам личности со стороны полиции и, согласно многочисленным сообщениям, весьма уязвимы с точки зрения коррупции и прочих злоупотреблений со стороны полиции, в том числе несоразмерного применения силы в некоторых случаях. На Северном Кавказе лица, принадлежащие к нетрадиционным мусульманским группам, и их родственники часто подвергаются нападкам и ненадлежащему обращению со стороны работников правоохранительных органов.

Поддержка сохранения культур национальных меньшинств

20. Власти продолжают оказывать поддержку в организации по всей стране различных культурных мероприятий для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Однако наблюдается отсутствие поддержки какой-либо иной деятельности, помимо культурной в узком смысле этого слова. Порядок и критерии выделения финансовой поддержки лишены прозрачности, а также необходимо более действенно вовлекать представителей меньшинств в принятие решений о выделении средств. Изменениями в Закон «О национально-культурной автономии» от 2009 г. было подтверждено право правительств различного уровня на финансирование национально-культурных автономий, но без установления в этом отношении каких-либо обязательств. Национально-культурные автономии ограничиваются организацией культурных мероприятий, в то время как толкование «культуры» при реализации упомянутого закона и прочих соответствующих законодательных актов является узким. Это препятствует вовлечению национально-культурных автономий в участие в решении других вопросов относительно самобытности меньшинств.

Ситуация вокруг коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

21. В 2009 г. была принята комплексная «Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера». В ней установлены цели по улучшению социально-экономической ситуации этих народов до 2025 г. Также был принят план действий по реализации Концепции с бронированием финансовых средств в бюджете. Реализация Концепции и соответствующего плана действий продвигается медленно. Более того, беспокойство вызывает и недавнее внесение в федеральные законы, регулирующие использование природных ресурсов (включая охоту, рыболовство и использование земель), изменений, противоречащих целям и задачам вышеупомянутой Концепции, поскольку эти изменения подрывают право коренных народов на преимущественный, бесплатный и вневконкурсный доступ к землям и природным ресурсам.

Языковое законодательство

22. Невзирая на наличие на федеральном уровне законодательных гарантий равенства разных языков Российской Федерации, общий климат не способствует использованию языков меньшинств в повседневной жизни, в том числе в контактах с органами власти и на

топографических знаках. В частности, в то время как языки национальных меньшинств по-прежнему используются в сельской местности, где исконно проживают лица, принадлежащие к меньшинствам, использование языков меньшинств в городских центрах быстро сокращается, даже среди лиц, принадлежащих к меньшинствам, на их территориальных образованиях. Количество программ на телевидении и радио, транслируемых на языках национальных меньшинств, также уменьшается, что ведет к дальнейшему снижению уважения и почтения к языкам национальных меньшинств как к источникам обогащения культурного общества. Вместе с тем, по-прежнему имеется большое количество печатных средств массовой информации, выпускаемых объединениями меньшинств.

Равный доступ к образованию на языках меньшинств и обучению языкам меньшинств

23. Были приняты меры к тому, чтобы положить конец практике отказа в приеме в школу учеников из семей без регистрации и/или без гражданства. Тем не менее, цыганские дети, чьи родители не имеют удостоверения личности, по-прежнему сталкиваются с отказом в регистрации. Более того, учеников из числа цыган часто определяют в отдельные «цыганские» классы или школы, в которых, по сообщениям, очень низкое качество образования. Ситуация усугубляется отсутствием поддержки учителей, работающих с учениками из числа цыган.

24. По-прежнему имеются возможности для получения образования на многих языках меньшинств, используемых в Российской Федерации, и для изучения этих языков, причем в некоторых случаях начиная с дошкольного образования. Вместе с этим, существует не много возможностей получения среднего образования на языках меньшинств, а право сдачи государственного экзамена на языке меньшинств было аннулировано в 2009 г. Положения федерального законодательства об образовании на языке меньшинств слишком широки и зачастую не выполняются действенным образом на местном уровне, и образовательные программы не предусматривают никаких гарантий относительно количества часов в неделю, отводимых на изучение языков меньшинств, и стандартов качества. Более того, постоянный процесс «оптимизации» школ привел к закрытию различных школ с обучением на языках меньшинств, даже когда родители требовали проведения обучения на языке меньшинств.

Участие в государственных делах

25. В 2006 г. на федеральном уровне был возвращен Консультативный совет по национально-культурным автономиям. Во многих регионах также были созданы межэтнические и межконфессиональные советы, а в некоторых регионах – например, в Хабаровске – были организованы консультативные органы для коренных народов. Тем не менее, влияние этих советов ограничено, поскольку перечень вопросов, по которым проводятся консультации, зависит от желания местных властей. Не наблюдается систематического и последовательного участия представителей меньшинств в принятии решений по затрагивающим их вопросам. Представители коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока особенно сожалеют об отсутствии действенного участия в принятии решений по вопросам промышленного освоения их исконных территорий.

26. Кроме того, вызывает сожаление, что деятельность национально-культурных автономий ограничена сферой культуры в узком смысле, в частности, в свете того факта, что создание политических партий по признаку расовой, национальной или религиозной принадлежности запрещено.

27. Объединение территориальных образований иногда приводило к ограничению возможностей действенного участия меньшинств в общественных делах и обеспечения учета их интересов.

II. ЗАМЕЧАНИЯ ПО ОТДЕЛЬНЫМ СТАТЬЯМ

Статья 1 Рамочной конвенции

Ратификация Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств

Текущая ситуация

28. При вступлении в Совет Европы Российская Федерация приняла на себя обязательство до 28 февраля 1998 г. подписать и ратифицировать Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств. Она подписала Хартию 10 мая 2001 г., в 2009-2011 гг. в сотрудничестве с Советом Европы и Европейским союзом реализовала Совместную программу «Меньшинства в России: развитие языков, культуры, СМИ и гражданского общества». Однако в отношении ратификации указанного документа никакого прогресса не наблюдается.

Рекомендация

29. Консультативный комитет призывает власти ратифицировать Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств без дальнейшего промедления.

Статья 3 Рамочной конвенции

Сфера применения

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

30. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет призвал Российскую Федерацию рассмотреть возможность включения дополнительных групп в сферу применения нормативных актов, касающихся выполнения Рамочной конвенции, а также потребовал от властей обеспечить, чтобы критерии, применяемые, помимо прочего, в Законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», не привели к исключению в произвольном порядке или *a priori* определенных групп.

Текущая ситуация

31. Консультативный комитет отмечает, что подход к персональной сфере применения Рамочной конвенции в Российской Федерации не изменился со времени проведения второго цикла мониторинга. Законопроект о правах лиц, принадлежащих к меньшинствам, который содержал бы определение термина «национальное меньшинство», принят не был. Федеральный закон «О национально-культурной автономии» с изменениями от 2009 г. по-прежнему ограничивает права граждан Российской Федерации на создание национально-культурной автономии и на вступление в национально-культурную автономию. В то же время Консультативный комитет с удовлетворением отмечает общий уровень гибкости и прагматизма со стороны региональных и федеральных властей в отношении создания национально-культурных автономий или прочих объединений меньшинств.

32. Консультативный комитет отмечает, что Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» по-прежнему определяет, что

право на получение статуса коренных малочисленных групп и соответствующих гарантий¹ имеют только группы численностью менее 50 000 человек. Консультативному комитету известно о просьбе сибирских татар в Тюменской области о признании их малочисленной коренной группой, так как они относят себя к группе, отличной от более многочисленного татарского населения ввиду своего особого традиционного образа жизни, культуры и истории в Сибири. В этом отношении Консультативный комитет предлагает властям рассмотреть вопрос применимости положений Конвенции к отдельным малочисленным группам в составе более многочисленных национальных меньшинств в соответствии с принципом свободы самоопределения, предусмотренным Статьей 3 Рамочной конвенции.

Рекомендация

33. Консультативный комитет рекомендует Российским властям придерживаться в целом гибкого подхода при признании национальных меньшинств и определении сферы применения Рамочной конвенции. Он призывает федеральные и региональные власти вступить в конструктивный диалог с малочисленными коренными группами, в том числе с группами в составе сообществ меньшинств, которые просят признать их коренным малочисленным народом, в соответствии с принципом свободы самоопределения.

Сбор данных о национальности

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

34. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет подчеркнул необходимость обеспечить оптимальный характер указания сведений о национальности в официальных документах, удостоверяющих личность, а также тот факт, что при проведении переписи населения и участник, и переписчики должны быть осведомлены о том, что на вопросы о национальности отвечать необязательно.

Текущая ситуация

35. Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что переписные листы, используемые при проведении всероссийской переписи, проходившей с 14 по 24 октября 2010 г., содержали необязательный вопрос о национальности в соответствии со Статьей 26 Конституции Российской Федерации. Консультативный комитет надеется, что анализ собранных данных, который, по официальной информации, будет опубликован в 2013 г., будет проходить в полном соответствии с международными стандартами защиты данных согласно Рекомендации Комитета министров (97) 18 и Европейской конвенции ETS 108 в отношении сбора и обработки личных данных в статистических целях.

36. Консультативный комитет озабочен сообщениями о попытках объединения двух языков Мордовии – мокшанского и эрзянского – в один с образованием вместо двух одного меньшинства под названием «мордвыны» (см. также замечания по Статье 10 ниже). В этом отношении Консультативный комитет с озабоченностью отмечает, что, по имеющимся сведениям, федеральные и региональные власти оказывают давление на лиц, принадлежащих к мокшанскому и эрзянскому национальному меньшинству Мордовии,

¹ Официальный перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации насчитывает 40 таких групп, проживающих на территории 28 субъектов Российской Федерации, в основном на Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке. См. *Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ №536 от 2006 г.* и *Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации № 132 от 2009 г.*

чтобы те во время переписи 2010 года объявили себя «мордвинами», что нарушает принцип свободного самоопределения, установленный в Статье 3 Рамочной конвенции.

37. Что касается документов, удостоверяющих личность, Консультативный комитет отмечает прошедшие недавно в Государственной Думе обсуждения по вопросу возврата графы «национальность» в паспорт. Учитывая националистическое настроение по меньшей мере некоторых партий во время избирательной кампании 2011/2012 гг., Консультативный комитет понимает озабоченность некоторых представителей меньшинств относительно того, что возврат графы «национальность» в российский паспорт может привести к возникновению ситуации, когда отказ от указания национальности на основании Статьи 26 Конституции может толковаться как «нерусской национальности» или «не поддерживающий российское государство», что не будет соответствовать принципу свободы самоопределения, содержащемуся в Статье 3 Рамочной конвенции.

Рекомендация

38. Консультативный комитет повторно призывает российские власти обеспечить проведение обсуждения вопроса о возврате графы «национальность» в документы, удостоверяющие личность, с полным осознанием участниками процесса обсуждения того, что все такие графы должны заполняться по желанию и не должны нести отрицательных последствий для соответствующих лиц.

Статья 4 Рамочной конвенции

Законодательная и институциональная база для борьбы с дискриминацией

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

39. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет настоятельно потребовал от властей разработать комплексное законодательство по борьбе с дискриминацией, в котором бы содержалось четкое определение прямых и косвенных форм дискриминации и были бы предусмотрены действенные средства защиты от дискриминации, как со стороны государственных органов, так и со стороны частных организаций. Он также настоятельно посоветовал властям рассмотреть возможность создания специального независимого органа по борьбе с дискриминацией, который также отвечал бы за сбор достоверных данных по конкретной ситуации вокруг лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в сфере трудоустройства и прочих общественных сферах.

Текущая ситуация

40. Консультативный комитет с сожалением отмечает, что не было принято комплексного законодательства по борьбе с дискриминацией, а также таких планов не предусмотрено и в будущем. Признавая, что в этом отношении были сделаны некоторые положительные шаги – в ряд федеральных и региональных нормативных актов были включены гарантии равенства – Консультативный комитет с озабоченностью отмечает, что общее понимание в обществе, в том числе среди государственных чиновников, вопросов дискриминации во всех сферах жизни и, в особенности в отношении социально-экономических прав, похоже, все еще ограничено. Часто указывают на то, что для защиты от дискриминации достаточно Конституции Российской Федерации, поскольку ее основные положения устанавливают одинаковые социально-экономические права для всех граждан и

не граждан. Тем не менее, специфическое законодательство на уровне субъектов Федерации, касающееся, например, прав на жилье или социального обеспечения, зачастую охватывает только граждан, но даже в этом случае выполнение положений зачастую зависит от наличия у заявителя регистрации².

41. Таким образом, Консультативный комитет приходит к выводу о наличии острой необходимости в принятии комплексного законодательства прямого действия по борьбе с дискриминацией для обеспечения лучшего понимания федеральными и региональными государственными органами, а также широкой общественностью множества форм дискриминации, которые существуют сегодня на всей территории Российской Федерации. Это законодательство должно содержать исчерпывающее определение расовой дискриминации, что включает в себя прямые и косвенные формы дискриминации, и различные формы множественной дискриминации, а также должно охватывать все сферы права и общественной жизни. Закон должен предусматривать равное разделение бремени доказывания в ходе гражданских и административных судебных разбирательств по фактам дискриминации.

42. Консультативный комитет также сожалеет о том, что не был создан специализированный орган для борьбы с дискриминацией на всей территории Российской Федерации, вопреки рекомендации Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ECRI) во втором и третьем отчете, а также Консультативного комитета во Втором мнении³. Принимая во внимание довод российских властей о том, что функции этого органа выполняются Уполномоченным по правам человека и федеральной комиссией по правам человека⁴, Консультативный комитет отмечает, что Уполномоченный по правам человека подчиняется руководителю и что его компетенция ограничена консультативной функцией. Кроме того, его аппарат из 20 сотрудников занимается ситуацией с правами человека в Российской Федерации в целом, которая, согласно его веб-сайту, «остаётся чрезвычайно напряженной». Консультативный комитет считает, что специализированный орган на федеральном уровне все-таки необходим для мониторинга выполнения существующих мер по борьбе с дискриминацией в стране и, что очень важно, для участия в целевых просветительских мероприятиях для широкой общественности, в том числе для групп, которые особенно подвержены дискриминации, как например, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, внутриперемещенные лица и прочие группы, находящиеся в невыгодном положении.

43. Консультативный комитет с интересом отмечает, что в суды поступает все больше заявлений о дискриминации. Он приветствует тот факт, что изменения в Уголовный кодекс в 2007 г. расширили перечень преступлений, для которых мотивы этнической, расовой или религиозной ненависти являются отягчающим обстоятельством, включая убийство, причинение телесных повреждений, хулиганство и вандализм. В то же время он с озабоченностью отмечает, что количество передаваемых в суд дел по-прежнему очень невелико по сравнению с документальными отчетами межправительственных и

² См., например, Областной закон Ленинградской области от 02.03.2010 № 5-оз «Об обеспечении жильем некоторых категорий граждан, вставших на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях после 1 января 2005 года».

³ См. 2-й Отчет по Российской Федерации от 16 марта 2001 г., 3-й Отчет по Российской Федерации от 16 декабря 2005 г. Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ECRI).

⁴ См. Комментарии Правительства Российской Федерации ко второму Мнению Консультативного комитета по выполнению Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств о Российской Федерации, 11 октября 2006 г.

неправительственных организаций, которые указывают на постоянное дискриминационное поведение в государственных службах и частных организациях во всех сферах жизни и особенно в судебной, трудовой и жилищной сфере. На фоне этого отсутствие от жертв дискриминации официальных жалоб может быть истолковано, как указание на их неосведомленность об имеющихся средствах правовой защиты или же как отсутствие у них веры в то, что власти захотят эти средства использовать.

Рекомендации

44. Консультативный комитет повторно призывает российские власти принять комплексное законодательство по борьбе с дискриминацией, которое охватывало бы все сферы права и общественной жизни и обеспечивало бы эффективную защиту от дискриминации во всех ее формах.

45. Консультативный комитет повторно призывает власти создать специализированный и независимый орган по борьбе с расизмом и расовой дискриминацией во всех ее формах посредством, помимо прочего, мониторинга выполнения законодательства по борьбе с дискриминацией. Кроме того, этот орган должен принимать участие в проведении образовательно-просветительских мероприятий в соответствующих государственных службах и в обществе в целом, особенно среди групп, наиболее подверженных дискриминации.

Сбор данных о национальности

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

46. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет призвал власти осуществлять сбор достоверных данных по ситуации вокруг лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в трудовой сфере и прочих социальных сферах, без которых было бы трудно оценить эффективность существующих положений по борьбе с дискриминацией.

Текущая ситуация

47. Консультативному комитету известно о неоднократных заявлениях властей о том, что они не осуществляют сбор сравнительных статистических данных о правах этнических меньшинств с целью предотвращения дискриминации по этническому или национальному признаку. Консультативный комитет повторяет свою точку зрения, согласно которой комплексная и последовательная система сбора данных, наоборот, необходима для эффективного мониторинга и оценки выполнения законодательства по борьбе с дискриминацией, принятия мер по обеспечению равенства и правильного измерения достижений в этой области или их отсутствия. В этом отношении Консультативный комитет приветствует включенную в Концепцию обеспечения устойчивого развития малочисленных коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока 2009 г. (далее по тексту – «Концепция») цель по созданию в рамках полномочий федеральных властей системы для сбора статистических данных с целью мониторинга и анализа условий и уровня жизни малочисленных коренных народов (далее по тексту – коренные народы). Сбор подобных данных может способствовать разработке более эффективных стратегий и конкретных мер по обеспечению равных возможностей для лиц, принадлежащих к указанным группам⁵.

48. При сборе данных об условиях жизни и о доступе к правам лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в том числе в ходе независимых исследований, следует полностью соблюдать национальное законодательство и международные стандарты в области защиты личных данных⁶. Консультативный комитет считает, что ответственность за сбор этих данных должна лежать на независимом специализированном органе, единственной задачей которого будет обеспечение равенства и борьба со всеми формами дискриминации в обществе.

Рекомендация

49. Консультативный комитет повторяет свою рекомендацию российским властям о создании комплексной системы сбора данных о ситуации вокруг лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в различных сферах – например, образовательной, трудовой и жилищной – с целью оценки степени их подверженности дискриминации в повседневной

⁵ См. *Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации*, принятую 11 февраля 2009 г.

⁶ См., например, *Конвенцию о защите прав физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (ETS № 108)* и *Рекомендацию (97)18 Комитета министров государствам-членам о защите персональных данных, собираемых и обрабатываемых в статистических целях*, 30 сентября 1997 г. См. также *Рекомендацию CM/Rec(2010)13 Комитета министров государствам-членам по вопросам защиты частных лиц в связи с автоматизированной обработкой персональных данных в контексте профилирования граждан*, 23 ноября 2010 г.

жизни и определения оптимальной политики по борьбе с подобной дискриминацией. В этом плане он предлагает властям обратить внимание на независимые исследования по указанным вопросам.

Дискриминация в системе регистрации по месту жительства*Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга*

50. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет призвал власти увеличить усилия по приведению системы регистрации по месту жительства в соответствие со стандартами в сфере прав человека и, в частности, активизировать усилия по предоставлению гражданства лицам без гражданства, проживающим в Российской Федерации.

Текущая ситуация

51. Консультативный комитет приветствует тот факт, что Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан» упростили порядок получения разрешения на временное проживание и разрешения на работу, особенно для вновь прибывших неграждан (см. замечания по Статье 6 ниже). Он с озабоченностью отмечает, что как таковая система регистрации по месту жительства, применяемая в отношении всех граждан, по имеющимся данным остается проблематичной и дискриминационной. Невзирая на то, что согласно Статье 27 Конституции и практике Конституционного суда регистрация имеет лишь уведомительный характер и не представляет собой разрешение на пребывание, по имеющимся данным полиция в некоторых сферах создает ряд «административных барьеров», чтобы затянуть регистрацию или даже помешать регистрации лиц, принадлежащих к определенным меньшинствам, включая чеченцев и прочих выходцев с Кавказа, а также цыган. Консультативный комитет глубоко озабочен многочисленными сообщениями о том, что полиция произвольно облагает штрафами или вымогает взятки у незарегистрированных лиц, принадлежащих к определенным меньшинствам (см. также замечания по Статье 6 ниже).

52. Консультативный комитет также озабочен непрекращающимися сообщениями из неправительственных и межправительственных источников о том, что, фактически, использование многих прав и льгот, как например, доступ к жилью, социальным услугам и здравоохранению, а в некоторых случаях – и к образованию, зависит от регистрации. При этом Консультативный комитет приветствует произошедшее, по имеющейся у него информации, за последние годы улучшение доступа к образованию детей лиц, не имеющих регистрации, но не для цыган (также см. замечания по Статье 12 ниже).

53. Консультативный комитет с удовлетворением отмечает согласованные усилия, предпринятые российскими властями между 2003 и 2009 гг., в результате которых примерно 600 000 лиц без гражданства получили российское гражданство благодаря возможности применения ускоренной процедуры в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которые ранее являлись гражданами СССР и были законным образом зарегистрированы в России до 2 июля 2002 г.⁷ По оценкам Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, в Российской Федерации все еще проживает примерно 50 000 лиц без гражданства, из которых только 17 000 зарегистрированы в Федеральной миграционной службе. Консультативный комитет с озабоченностью отмечает, что не лица без гражданства, не имеющие документов, по-прежнему сталкиваются с трудностями в

⁷ См. Представительство Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Москве, «Безгражданство в Российской Федерации», 2011 г.

легализации своего пребывания и, соответственно, в получении гражданства.

54. Особо остро проблемы стоят перед лицами, принадлежащими к некоторым этническим меньшинствам во многих регионах, включая батумских курдов, хемшилов, езидов и турков-месхетинцев и прочие группы, которые были депортированы из Грузии в 1940-х гг. и остались в Краснодарском крае, поскольку они часто сталкиваются с дискриминационным отношением и нежеланием сотрудников полиции предоставлять им необходимую регистрацию и разрешение на временное проживание для легализации их пребывания в стране⁸. По имеющимся данным, ситуацию ухудшает то, что лица, не имеющие документов, не могут обратиться в суд. Консультативный комитет также озабочен «островками лиц без гражданства», которые остаются на Севере, Кавказе, включая Республику Северная Осетия-Алания, и на Дальнем Востоке Российской Федерации, и сообщениями о том, что лица, не являющиеся по этническому происхождению русскими и ранее имевшие советские паспорта, получили указание «вернуться» обратно в Грузию и затем въехать в качестве мигрантов. В этом отношении он приветствует недавние усилия некоторых властей, в том числе в Краснодарском крае, по предоставлению миграционных карт бывшим советским гражданам с целью оказания содействия в легализации их пребывания. В этом отношении Консультативный комитет также приветствует усилия по внесению изменений в соответствующее федеральное законодательство, которые направлены на облегчение упорядочения лиц без гражданства и после их принятия могли бы помочь действенным образом урегулировать все еще большое количество нерешенных случаев отсутствия гражданства в Российской Федерации.

Рекомендации

55. Консультативный комитет повторяет свою настойчивую просьбу в адрес российских властей об обеспечении беспрепятственного функционирования системы регистрации по месту жительства. Дискриминация или произвол со стороны полиции должны преследоваться и наказываться соответствующим образом и немедленно. Региональная и местная регистрация должна соответствовать федеральному законодательству, а также регистрация не должна являться предварительным условием предоставления основных прав.

56. Консультативный комитет повторно рекомендует сделать обработку заявок на регистрацию и получение гражданства прозрачной и гарантировать юридическое представительство с целью обеспечения заявителей, в том числе лицам, не имеющим документов или установленного гражданства, права на обжалование решений, кажущихся дискриминационными.

Полное и действительное равенство лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

57. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет призвал власти обратить больше внимания на значительные социально-экономические трудности, с которыми сталкиваются определенные меньшинства, и разработать программы адресной помощи в тесном взаимодействии с заинтересованными лицами.

⁸ См. Представительство Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Москве, *Заявление Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в деле «Лакатош и другие против России»* в Европейском суде по правам человека, март 2011 г. См. также *Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации в Российской Федерации (CERD)*, 20 августа 2008 г.

Текущая ситуация

58. Консультативный комитет сожалеет об отсутствии каких-либо существенных изменений в сфере обеспечения равенства лиц, принадлежащих к различным группам, находящимся в невыгодном положении, в особенности цыган, а в некоторых районах – и лиц, принадлежащих к коренному населению. В отсутствие всестороннего исследования в ряде национальных и международных отчетов говорится, что принадлежащие к указанным группам лица по-прежнему находятся в худшей общей социально-экономической ситуации по сравнению с населением в целом, при этом особый разрыв в равенстве отмечается в жилищной и образовательной сфере, а также в возможности доступа на рынок труда (см. также замечания по Статье 15 ниже). В отношении коренных народов Консультативный комитет встревожен сообщениями о том, что заработная плата и условия труда для подавляющего большинства коренных народов, занимающихся традиционными видами деятельности, такими как рыболовство, не соответствует основным законодательным требованиям, а также о том, что заработная плата чрезвычайно низкая и часто выплачивается продуктами питания и спиртными напитками⁹.

59. Консультативный комитет также особо озабочен продолжением разделения и изоляции цыганских детей во многих школах, где барьеры на пути к качественному образованию являются открытым проявлением дискриминационного отношения учителей, директоров и органов образования (см. также замечания по Статье 12 ниже). Ситуацию усугубляет очевидное отсутствие признания проблемы со стороны властей¹⁰. Срочно требуется комплексный подход для прекращения подобной практики и обеспечения для цыганских детей полного и действительного равенства в сфере образования.

60. Кроме того, Консультативный комитет глубоко озабочен непрекращающимися сообщениями о принудительном выселении цыган, которое часто сопровождается насилием¹¹. По некоторым данным, цыганам часто не предлагают альтернативное жилье или адекватную компенсацию, и они вынуждены самостоятельно искать другое место для проживания¹². Даже при выселении по постановлению суда часто нарушается право на справедливое судебное разбирательство, поскольку у многих цыган нет регистрации и поэтому их исковые заявления не рассматриваются надлежащим образом. Консультативный комитет обеспокоен ситуацией вокруг цыганского поселения в поселке Шагол Челябинской области, жителям которого угрожали выселением на протяжении более чем одного года без каких-либо конкретных шагов со стороны администрации по предоставлению альтернативного жилья. На фоне этого обнадеживающим выглядит пример Тюменской области, где инвестиционная компания, купившая земельный участок в Тюмени, на котором обосновался цыганский табор, после консультации с администрацией, гражданским обществом и представителями цыган предоставила альтернативное жилье примерно 60

⁹ См. Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае «О соблюдении конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края», март 2011 г.

¹⁰ См. «Дискриминация и нарушение прав цыганских детей в школах Российской Федерации», Антидискриминационный центр «Мемориал», Санкт-Петербург, 2009 г.

¹¹ См., помимо прочего, «Право цыган на жилье и проблема насильственных выселений в России», Международная федерация по правам человека и Антидискриминационный центр «Мемориал», Санкт-Петербург, июль 2008 г.

¹² Например, в июне 2006 г. в поселке Дорожный Калининградской области было снесено бульдозерами и сожжено 37 домов, принадлежащих цыганским семьям, в результате чего более 10 цыган, в том числе женщины и дети, остались без крова.

семьям. Однако, по имеющимся данным, они так и не смогли вселиться в новые дома из-за сопротивления со стороны соседей, и эта проблема не решается местной администрацией должным образом¹³.

61. Более того, Консультативный комитет глубоко озабочен непрекращающимися сообщениями о неравенстве в судебной и тюремной системе. Национальные меньшинства – такие как чеченцы и прочие заключенные-выходцы с Кавказа, а также цыгане – по-прежнему подвергаются несоразмерно частым проверкам личности со стороны полиции и прочих правоохранительных органов, что сопровождается вымоганием взяток, незаконным и ничем не вызванным применением насилия и оскорблениями, незаконными арестами и задержаниями (см. также замечания по Статье 6 ниже). В связи с этим Консультативный комитет также озабочен тем фактом, что, по имеющимся сведениям, не предпринимается никаких усилий для обеспечения в пенитенциарной системе лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможности соблюдения своих культурных и религиозных традиций. Наоборот, Консультативный комитет получил достоверные сообщения о том, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, особенно те, кто исповедует мусульманскую веру, в тюрьмах постоянно подвергаются оскорблениям со стороны сокамерников и тюремного персонала. Невзирая на сильную обеспокоенность острыми проблемами с правами человека в российских тюрьмах, по-прежнему недостаточное внимание в этом отношении уделяется особо уязвимым лицам, принадлежащим к определенным национальным меньшинствам.

¹³ По этому вопросу см. *Рекомендацию № (2005) 4 Комитета министров Совета Европы «Об улучшении жилищных условий цыган и иных кочующих народов в Европе»*, 23 февраля 2005 г.

62. И, наконец, Консультативный комитет встревожен возрастающим числом сообщений относительно неравенства в обеспечении прав для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, во многих сферах жизни. По имеющимся данным, например, ухудшился доступ на рынок труда для лиц с неславянскими именами, а также общая нетерпимость и враждебность по отношению к «нерусским» или «не славянам» демонстрируется с все большей открытостью (см. замечания по Статье 6 ниже). Консультативный комитет обеспокоен сообщениями о том, что по-прежнему распространена практика размещения рекламы о сдаче в наем жилья с пометкой «только для русских», например, в Тюменской области. Приветствуя усилия, прилагаемые некоторыми региональными властями для предотвращения подобной дискриминации в рекламных объявлениях, Консультативный комитет приходит к выводу, что эти сообщения указывают на недостаток осведомленность общества в целом об основных правах человека и принципах равенства, который необходимо ликвидировать за счет просветительской работы среди чиновников и широкой общественности на федеральном, региональном и местном уровне. В дополнение к этому, выходцы с Кавказа, в особенности чеченцы, часто сталкиваются с трудностями при поиске официального места жительства для оформления регистрации, поскольку многие арендодатели боятся преследования со стороны чиновников, которые, по имеющимся данным, активно пытаются заставить чеченцев вернуться в Чечню¹⁴.

Рекомендации

63. Консультативный комитет призывает российские власти уделить все возможное внимание существующей проблеме неравенства, с которым сталкиваются лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, в особенности выходцы с Кавказа и цыгане. Среди соответствующих государственных служб, в особенности среди правоохранительных и судебных органов, а также в обществе в целом необходимо проводить образовательно-просветительские мероприятия, чтобы обеспечить лучшее понимание действующих международных и национальных гарантий соблюдения прав человека.

64. Консультативный комитет также призывает российские власти положить конец насильственной ликвидации цыганских поселений без предоставления альтернативного жилья или адекватной компенсации, а также настоятельно рекомендует им по консультации с представителями цыган разработать и реализовать комплексную стратегию обеспечения действительного равенства для цыган, включая доступ к жилью и образованию.

Статья 5 Рамочной конвенции

Государственная поддержка сохранения и развития культуры меньшинств

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

65. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет призвал федеральные и региональные власти увеличить участие национальных меньшинств в принятии решений о выделении ресурсов и об управлении ресурсами и обеспечить сбалансированное финансирование для всех групп, в том числе и для рассеянных

¹⁴ См. также *Руководство по обращению с чеченскими беженцами, внутренне перемещенными лицами, а также лицами, ищущими убежища, в Европе*, Европейский Совет по делам беженцев и вынужденных эмигрантов, март 2011 г.

меньшинств.

Текущая ситуация

66. Консультативный комитет с интересом отмечает впечатляющее количество культурных мероприятий и «этнических фестивалей», организуемых в течение года в различных регионах Российской Федерации, включая музыкальные и танцевальные мероприятия, выставки традиционных ремесел, фестивали театрального и народного искусства. Он особенно приветствует продемонстрированную федеральными, региональными и местными властями готовность оказывать поддержку этим мероприятиям как важной возможности для национальных меньшинств собраться вместе и показать свою культуру, как публичным мероприятиям, которые в целом способствуют развитию в обществе уважения к многообразию и терпимости. Тем не менее, по имеющимся сведениям, предполагается, что в проведение этих мероприятий существенный вклад – как по времени, так и по ресурсам – должны вносить сообщества национальных меньшинств и школы, что может негативно повлиять на школьные занятия.

67. Консультативный комитет также приветствует значительные ассигнования из бюджета, выделяемые федеральными и региональными властями на культурную деятельность объединений меньшинств. Вместе с этим, из разговоров с представителями меньшинств и властями ему стало известно, что поддержка главным образом предоставлялась проектам, зачастую связанным с организацией фестивалей или фольклорных мероприятий, и очень мало выделялось финансирования на удовлетворение организационных и структурных потребностей организаций меньшинств, как например, аренда помещений или покрытие текущих административных расходов. Исключением в этом отношении являются Дома дружбы и культуры в различных субъектах Федерации, в которых национально-культурным автономиям может быть выделено помещение для организационных нужд (см. раздел ниже). Тогда как ситуация отличается по регионам и положительные примеры прямых консультаций с представителями меньшинств, в том числе по вопросам выделения финансов, имели место в Пермском Крае¹⁵, Консультативный комитет отмечает, что в целом порядок предоставления поддержки по-прежнему недостаточно прозрачен и участие организаций меньшинств в принятии решений о выделении средств ограничено. По имеющимся данным, доступные средства в основном выделяются на конкретные мероприятия, и сообщества меньшинств не принимают участия в управлении ресурсами и в выделении ресурсов на решение своих различных приоритетных задач.

68. Консультативный комитет понимает, что суммы, выделяемые на сохранение и развитие культурной деятельности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, по-прежнему существенно различаются по регионам и что в пределах одного региона суммы, выделяемые различным объединениям меньшинств, также различаются. Учитывая тот факт, что поддержка культурной деятельности сообществ меньшинств в основном находится в ведении субъектов Федерации, и полностью признавая, что инициативы и потребности различных групп отличаются, Консультативный комитет считает, что минимальный уровень поддержки должен предоставляться в соответствии с четкими и прозрачными критериями и процедурами. Это должно быть гарантировано через федеральные нормы всем организованным группам меньшинств, в том числе

¹⁵ Положительным примером является фестиваль «Кудымкар. Культурная перезагрузка» - инновационная инициатива, организованная молодежью из числа меньшинств в Коми-пермяцком округе Пермского края.

малочисленным и рассеянным меньшинствам, чтобы обеспечить всем группам возможность заниматься деятельностью для сохранения и развития своей культурной самобытности.

Рекомендации

69. Консультативный комитет повторно призывает власти обеспечить, чтобы финансирование, предусмотренное на оказание поддержки культурной деятельности сообществ меньшинств, выделялось в соответствии с четкими критериями и было доступно всем заинтересованным сообществам меньшинств. Кроме того, порядок выделения средств должен быть прозрачным и представителям меньшинств должны быть предоставлены реальные возможности для самостоятельного управления выделенными средствами.

70. Консультативный комитет также рекомендует установить на федеральном уровне четкие правовые гарантии поддержки культурной деятельности сообществ меньшинств и по консультации с представителями меньшинств разработать эффективный механизм для мониторинга выполнения этих гарантий в субъектах Федерации.

Национально-культурные автономии

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

71. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет призвал власти восстановить центральное положение национально-культурных автономий в федеральном законодательстве и предпринять шаги, направленные на обеспечение действенной реализации компетенций национально-культурных автономий, в особенности в сфере языка, образования и культуры.

Текущая ситуация

72. Консультативный комитет отмечает, что в 2009 г. в Федеральный закон «О национально-культурной автономии» были внесены изменения, закрепившие право муниципальных, региональных и федеральных правительств на финансирование национально-культурных автономий, но без установления каких-либо обязательств в этом отношении¹⁶. Наоборот, обязательство консультироваться с национально-культурными автономиями по вопросам, непосредственно затрагивающим их, в измененный закон включено не было. В целом, обеспечивая нормативную базу для создания национально-культурных автономий на муниципальном, региональном и федеральном уровне, закон не устанавливает каких-либо четких обязательств со стороны государства в отношении сохранения культурной самобытности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, равно как не определяет он четко и полномочия, которые возникают у национально-культурной автономии при ее создании. На практике ситуация отличается по регионам. В Пермском крае, например, Консультативному комитету стало известно, что создание национально-культурной автономии не несет никакой выгоды для объединений меньшинств в плане получения средств на культурную деятельность, поскольку ко всем организациям применяется одинаковый подход. Однако в Московской области доступ в помещения Дома дружбы, похоже, зависит от регистрации национально-культурной автономии, а также, по имеющимся данным, дополнительными льготами национально-культурные автономии пользуются в Тюменской области.

73. Консультативный комитет осознает, что количество национально-культурных автономий на федеральном, региональном и местном уровне увеличивается по меньшей мере частично из-за ожиданий объединений меньшинств увеличения финансирования после создания национально-культурной автономии или получения более высокого «статуса» при контакте с властями. Практика, когда каждой группе меньшинств на одном и том же территориальном уровне разрешается создать только одну национально-культурную автономию, которая была поддержана постановлением Конституционного суда в марте 2004 г., является дополнительным подтверждением изоженного факта (см. также замечания по Статье 7 ниже).

74. Консультативный комитет хотел бы отметить, что понятия «культуры» и «сохранения основных элементов самобытности», содержащиеся в Статье 5 Рамочной конвенции, довольно широки и включают в себя общие вопросы в рамках сообщества,

¹⁶ Согласно Статье 1 Федерального закона «О национально-культурной автономии» от 1996 г., национально-культурная автономия в Российской Федерации – это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

такие как работа с молодежью, религиозная деятельность, развитие исследований и вопросы участия в общественной жизни. На этом фоне и с учетом ограничительного толкования понятия «культура» при применении упомянутого закона (см. также замечания по Статье 7 ниже) Консультативный комитет сожалеет о явном ограничении культурной деятельности национально-культурных автономий. Учитывая видный статус, который предоставлен национально-культурным автономиям в Концепции государственной национальной политики, тот факт, что национально-культурные автономии занимаются организацией фольклорных мероприятий и воскресных школ, может отбить у сообществ меньшинств охоту к вовлечению в более широкий политический дискурс в обществе и тем самым затруднить их действительное участие в общественной жизни в целом (см. также замечания по Статье 15 ниже).

Рекомендации

75. Консультативный комитет настоятельно призывает власти обеспечить больше ясности относительно правового положения и полномочий национально-культурных автономий и установить четкие и прозрачные критерии и процедуры выделения средств, чтобы позволить им осуществлять свои полномочия эффективным образом.

76. Консультативный комитет также рекомендует федеральным, региональным и муниципальным властям позволить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, сохранять и развивать свою культуру и самобытность в более широком смысле в соответствии со Статьей 5 Рамочной конвенции посредством корректировки нормативной базы и практики, относящейся к национально-культурным автономиям.

Ситуация вокруг коренных народов

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

77. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет призвал власти к последовательной реализации во всех регионах защитных мер в отношении традиционного использования ресурсов коренными народами в соответствии с общей нормативной базой, регулирующей использование земельных, лесных и водных ресурсов.

Текущая ситуация

78. Консультативный комитет рад узнать о принятии правительством в феврале 2009 г. Концепции устойчивого развития коренных народов, которая определяет федеральную политику на 2009-2025 гг. Концепция устанавливает цели по улучшению социально-экономических условий соответствующих групп, предусматривает защиту их исконной среды обитания, образа жизни и культурных ценностей, а также задает временные рамки и контрольные показатели ее выполнения. Консультативный комитет приветствует цели и комплексный характер документа, что демонстрирует желание федерального правительства решать весьма специфические проблемы коренных народов страны. Но в то же время опрошенные Консультативным комитетом лица подчеркнули, что реализация целей, содержащихся в Концепции, продвигается медленно. И правительство, и представители меньшинств указывают на недостаток средств.

79. Консультативный комитет приветствует тот факт, что федеральным Министерством регионального развития выделяются специальные субсидии на социально-экономическое развитие коренных народов (в 2011 г. общий размер субсидий составил 240 млн рублей или примерно 5,5 млн евро). Субсидии, тем не менее, распределяются среди различных

субъектов Федерации, оставляя принятие необходимых решений о выделении средств на усмотрение местных властей. По словам представителей меньшинств, эти решения зачастую принимаются без должной консультации с соответствующими коренными народами, а также сообщалось о случаях коррупции и нецелевого использования ресурсов¹⁷. Кроме того, представители меньшинств выразили свою озабоченность тем, что к федеральным средствам, выделяемым на отдельные проекты во благо коренных народов, доступ можно получить только через конкурсы. Ввиду существенного финансового обеспечения, которое необходимо предоставить для участия в конкурсах, объединения коренных народов почти лишены возможности участия в них в пользу коммерческих компаний, которые зачастую не обладают необходимыми опытом и знаниями о целевых выгодоприобретателях по этим проектам.

80. Вместе с этим, Консультативный комитет озабочен сообщениями о том, что недавние изменения в федеральное законодательство, регулирующие использование земель, лесов и водных объектов, фактически ослабили права коренных народов на преимущественный, бесплатный и неконкурентный доступ к земельным, животным и прочим природным ресурсам. Например, изменениями в Лесной и Земельный кодекс, внесенными в 2001 г. и в 2006 г. соответственно, были введены коммерческие аукционы по продаже лицензий на охоту и рыбную ловлю тому, кто предложит максимальную цену, без предоставления преимущественного доступа коренным народам. По имеющимся сведениям, аналогичные изменения обсуждаются и в отношении Охотничьего кодекса. С 2008 г. традиционные рыбопромысловые участки предприятий коренных сообществ также выставляются на аукционы и лицензии на них предаются частному бизнесу. Подобная ситуация противоречит целям и задачам упомянутой Концепции, поскольку она не способствует осуществлению прав лиц, принадлежащих к коренным народам, на сохранение своей культуры и самобытности, в том числе в отношении доступа к своим традиционным территориям и сохранения своего образа жизни, а несет в себе риск сокращения этих прав. В этом отношении Консультативный комитет хотел бы подчеркнуть, что право на сохранение культуры в соответствии со Статьей 5 Рамочной конвенции предусматривает право на развитие традиционных видов деятельности в соответствии с технологическими достижениями, а также право на занятие хозяйственной деятельностью.

81. Кроме того, выдача лицензий частным компаниям, в том числе нефтяным компаниям на добычу природных ресурсов и строительство трубопроводов, влечет за собой приватизацию и разрушение экологии территорий, которые исконно были населены коренными народами¹⁸. Консультативному комитету стало известно, что предусмотренное законом о территориях традиционного природопользования от 1999 года обязательство консультироваться с коренными народами перед заключением каких-либо соглашений о промышленном освоении их земель в различных регионах выполняется в различной мере и часто игнорируется. Даже в тех случаях, когда подобные консультации проводились, представители меньшинств утверждают, что они не оказали никакого реального влияния на переговоры с компаниями (см. также комментарии по Статье 15 ниже). На фоне этого Консультативный комитет опасается, что добровольного согласия нефтяных компаний придерживаться стандартов корпоративной социальной ответственности, о чем сказано в

¹⁷ См. *Indigenous Peoples in Russia Losing Ground (Коренные народы теряют землю)*, 15 января 2008 г., <http://www.indigenousportal.com>. См. также *Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов*, Джеймс Анайя, 23 июня 2010 г.

¹⁸ См. также *Отчет Комитета по ликвидации расовой дискриминации в Российской Федерации (CERD)*, август 2008 г.

Государственном отчете, недостаточно для защиты прав коренных народов на использование природных ресурсов на своих традиционных территориях.

Консультативный комитет далее отмечает, что Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 2001 г., предусматривающий возможность создания охраняемых территорий на федеральном уровне, чтобы гарантировать коренным народам свободный доступ к земле, не был реализован на практике и ни одной такой территории создано не было. Вместе с этим новый проект федерального закона об охраняемых территориях, который в настоящее время находится на обсуждении, может понизить статус охраняемых территорий, поскольку законопроект не предусматривает их бесплатное и исключительное использование коренными народами, а допускает их экономическую эксплуатацию и другими. В соответствии со статьей 8 законопроекта определенные виды деятельности, относящиеся, например, к изменению гидроэлектрической системы, могут быть ограничены только при наличии риска экологической или технической аварии. Таковую же озабоченность у представителей коренных групп вызывает отсутствие в законопроекте гарантий относительно сохранения охраняемых территорий, которые уже были созданы на региональном уровне. Их озабоченность усиливается предпринятыми недавно некоторыми регионами инициативами по сокращению размера и понижению статуса охраняемых территорий¹⁹.

Рекомендации

83. Консультативный комитет настоятельно советует российским властям активизировать усилия по реализации целей Концепции и выделить для этого дополнительные средства. Решения о выделении финансирования должны приниматься при подробных консультациях с представителями коренных народов. При определении подходящих исполнителей предпочтение следует отдавать объединениям коренных народов.

84. Консультативный комитет также призывает власти обеспечить, чтобы достижению заявленной цели устойчивого развития коренных народов не препятствовали параллельные изменения в законодательство, ограничивающие права коренных народов и их свободный доступ к исконным территориям. Следует консультироваться с представителями коренных народов по всем затрагивающим их вопросам, в особенности если речь идет об изменениях в законодательство об использовании земель, лесов и водных объектов.

Статья 6 Рамочной конвенции

Борьба с расизмом и преступлениями на почве ненависти

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

85. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет выразил озабоченность ростом числа преступлений на почве расовой вражды и ненависти, в особенности против цыган и выходцев из Центральной Азии и с Кавказа.

¹⁹ См., например, Открытое письмо губернатору от представителей коренных малочисленных народов Камчатского края о попытках законодательного собрания Камчатского края исключить пять южных округов и два городских округа Камчатки из перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов Российской Федерации. *Indigenous Peoples of Kamchatka prepare to protest (Коренные народы Камчатки готовятся к протесту)*, 28 мая 2010 г. <http://www.indigenousportal.com>.

86. Он предложил властям предпринять более активные усилия для расследования преступлений, за которыми стоят мотивы расовой или религиозной вражды, и обеспечить адекватные действия полиции при поступлении сообщений о насилии или угрозе насилия на почве расовой вражды и ненависти.

87. Властям также было предложено обеспечить отсутствие дискриминации при применении закона о противодействии экстремистской деятельности.

Текущая ситуация

88. Консультативный комитет приветствует тот факт, что власти на федеральном и региональном уровне предпринимают действия для профилактики преступлений на почве расовой вражды и ненависти, в особенности среди молодежи. В 2001 г. была создана Межведомственная комиссия по борьбе с экстремизмом при Федеральном Министерстве внутренних дел для улучшения координации деятельности по борьбе с нетерпимостью. В дополнение к этому, была создана рабочая группа по межэтническим отношениям при Заместителе премьер-министра. Прочие примеры конкретных мер в этой области включают в себя различные акции, проводимые Москвой под названием «Народов много, страна одна», а также комплексную информационную кампанию при поддержке федеральных властей. Ряд регионов, в том числе Пермский край, также приняли региональные планы профилактики экстремизма и противодействия экстремизму. В 2011 г. Москва приняла стратегию реализации политики в сфере межэтнических отношений.

89. Консультативный комитет также приветствует тот факт, что, по информации из официальных и неправительственных источников, в 2011 г. количество преступлений по мотивам расовой вражды стало снижаться после того, как в 2008 г. был достигнут пик²⁰. Кроме того, он с удовлетворением отмечает, что в 2007 г. в Уголовный кодекс были внесены изменения, расширившие перечень преступлений, для которых мотивы этнической, расовой или религиозной вражды являются отягчающим обстоятельством (см. также замечания по Статье 4 выше). Также похвально и то, что работники правоохранительных органов чаще стали признавать наличие у преступлений мотива расовой вражды или ненависти. В этом контексте были предприняты более решительные меры для расследования и преследования преступлений, совершенных ультраправыми и неонацистскими группировками, а также было закрыто несколько организаций явной расистской направленности²¹.

90. Тем не менее, количество преступлений, за которыми стоят мотивы расовой вражды и ненависти, включая многочисленные случаи насилия и убийства, остается очень высоким, а также часто поступают сообщения о продолжающемся проявлении враждебности по отношению к лицам, принадлежащим к определенным группам, что вызывает глубокую

²⁰ По данным Информационно-аналитического центра «СОВА» за 2008 г. зафиксировано 116 нападений по причинам расовой вражды, приведших к смерти, за 2010 – 37, а за первое полугодие 2011 г. – 12. Более того, в 2008 г. виновными в совершении преступлений по мотивам расовой вражды были признаны 110 нарушителей, в 2009 г. – 168, в 2010 г. – 320, а за первое полугодие 2011 г. – 104 (www.sova-center.ru). Представители федеральной прокуратуры сообщили Консультативному комитету, что в 2011 г. количество экстремистских преступлений сократилось на 6%, после роста на 19% в 2010 г. по сравнению с 2009 г.

²¹ Например, ДПНИ (Движение против нелегальной иммиграции), деятельность которого была прекращена в 2011 г., Национал-социалистическое общество и Славянский союз «Духовно-родовая Держава Русь», деятельность которых была прекращена в 2009. г и в 2010 г. соответственно.

обеспокоенность Консультативного комитета. Насилию на почве расовой вражды и ненависти особенно часто подвергаются выходцы из Центральной Азии, Африки, Азии и с Кавказа, а также цыгане. За период с января по сентябрь 2011 г. в 25 регионах Российской Федерации в результате насилия по мотивам расовой вражды не менее 16 человек было убито и не менее 90 человек получили повреждения²².

91. У Консультативного комитета также имеются сведения о частом проявлении враждебности по отношению к мусульманам; кажется, что после взрывов в московском метро в 2010 г. количество подобных случаев увеличилось, особенно по отношению к женщинам, носящим хиджаб (см. также примечания ниже).²³ Консультативному комитету также известно о проявлениях антисемитизма и об угрозах в адрес местных еврейских сообществ, хоть и в меньшем масштабе по сравнению с мусульманами. Более того, по-прежнему часто поступают сообщения о случаях осквернения вандалами еврейских и мусульманских кладбищ, мечетей и синагог.

92. Несмотря на увеличившееся преследование преступлений, за которыми стоят мотивы расовой вражды, Консультативному комитету также известно, что суды за подобные преступления часто назначают наказание с отсрочкой исполнения, что может привести к появлению среди неонацистских и прочих агрессивно настроенных групп чувства безнаказанности. Консультативный комитет еще узнал о том, что существенное количество жертв не заявляют о преступлениях на почве ненависти. По заявлениям лиц, опрошенных Консультативным комитетом, это обусловлено сочетанием недостаточной осведомленности об имеющихся средствах защиты, отсутствием веры в обеспечении законности и страха мести со стороны нарушителей. Более того, неправительственные организации информировали Консультативный комитет о том, что законодательство о противодействии экстремизму и о преследовании экстремизма по-прежнему применяется против правозащитников, лиц и организаций, защищающих права меньшинств, и нетрадиционных мусульманских групп (см. также примечания к Статье 7 ниже). Он также отмечает, что федеральные списки экстремистских материалов и экстремистских организаций – несмотря на недавние изменения – по-прежнему требуют дальнейшего пересмотра для удаления несоответствий и устаревших позиций, которые мешают использовать эти списки эффективным образом в борьбе с нетерпимостью. Также следует обратить внимание на надлежащий правовой анализ этих списков.

93. И, наконец, Консультативный комитет с озабоченностью отмечает, что напряженность между различными этническими группами иногда приводит к жестоким межэтническим конфликтам, например, в 2006 г. в Кондопоге или более недавние беспорядки в селе Карагай Пермского края. Консультативный комитет считает тревожным тот факт, что в ряде этих случаев местные власти и полиция, по имеющимся данным, не отреагировали адекватным образом для восстановления законности и атмосферы взаимоуважения среди населения (см. также примечания ниже).

²² См. публикацию Информационно-аналитического центра «СОВА», «Сентябрь 2011 года. Итоги месяца» в разделе «Расизм и ксенофобия» (*там же*). В 2010 г. 67 человек были убиты и 368 человек пострадали в результате насилия по мотивам расовой вражды.

²³ См., например, *2008 Hate Crime Survey (Исследование преступлений на почве ненависти в 2008 г.)*, Human Rights First, www.humanrightsfirst.org.

Рекомендации

94. Консультативный комитет призывает власти предпринять более решительные меры по борьбе с нетерпимостью и расизмом. Следует обеспечить эффективное расследование заявлений о преступлениях, за которыми стоят мотивы расовой вражды и ненависти, а также преследование и адекватное наказание за эти преступления. Необходимо предпринять усилия по обеспечению адекватного преследования за преступления, за которыми стоят мотивы расовой вражды, в том числе посредством дальнейшего обучения и просвещения органов юстиции по вопросам законодательства в отношении расизма и дискриминации.

95. Необходимо активизировать усилия по противодействию распространению расистских идей среди населения, особенно среди молодежи. При совершении актов насилия расистскими группировками правоохранные органы должны реагировать быстро и должны обеспечивать эффективное выполнение закона.

Борьба с использованием языка вражды в средствах массовой информации и в политической жизни

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

96. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет выразил озабоченность частым упоминанием национальности подозреваемых правонарушителей в средствах массовой информации, а также распространением стереотипов об определенных группах, таких как цыгане, таджики и выходцы с Кавказа.

97. Он призвал власти более эффективно бороться с языком вражды в средствах массовой информации и на политической арене и обучать работников средств массовой информации способам развития терпимости.

Текущая ситуация

98. Консультативный комитет испытывает особую тревогу по поводу увеличения активности и заметности в общественной жизни ультраправых и неонацистских группировок, открыто проповедующих расистские и ксенофобские взгляды и совершающих акты насилия, в том числе убийства лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эту тенденцию иллюстрируют агрессивные демонстрации, проведенные ультраправыми движениями на Манежной площади в Москве в декабре 2010 г., о которых Консультационному комитету стало известно от опрошенных им лиц. Консультативный комитет озабочен тем, что, невзирая на арест и преследование ряда участников этих агрессивных демонстраций, некоторые власти и политики, по имеющимся сведениям, связали эти события с «преступностью среди мигрантов», переложив тем самым вину на мигрантов, а не на ультраправых активистов. Консультативный комитет считает, что частый акцент органов властей на якобы существующую связь между уровнем преступности и незаконной миграцией не может не способствовать росту враждебности и негативного отношения к мигрантам среди населения, а также увеличению для мигрантов рисков подвергнуться притеснению и ненадлежащему обращению со стороны полиции (см. также примечания ниже).

99. Консультативный комитет также глубоко озабочен ростом использования политиками ксенофобской и расистской риторики, в особенности в ходе кампании по

выборам в законодательные органы в декабре 2011 г. У него вызывает беспокойство лозунг «Россия для русских», который занимал видное место в планах некоторых кандидатов, принимавших участие в избирательной кампании 2011 г. По информации, доведенной до сведения Консультативного комитета, местные политики предложили провести дактилоскопирование всех выходцев с Кавказа.

100. Более того, в течение последних нескольких лет некоторые политики намеренно разжигали враждебность по отношению к цыганам, «незаконным» мигрантам и выходцам с Кавказа, чтобы получить поддержку большинства населения. Консультативный комитет особенно встревожен сообщениями о том, что вопрос о выдворении из города стал основным вопросом избирательной кампании 2005 г. в Архангельске. Соответственно, в 2006 г. цыган заставили покинуть город. Политиками и средствами массовой информации цыгане часто приравниваются к наркоторговцам и ворами, и большинство населения таковыми их и считает²⁴.

101. Несмотря на то, что в отдельных случаях власти публично осудили расистские заявления политиков и официальных лиц²⁵, Консультативный комитет испытал озабоченность, когда во время своего визита узнал, что это не всегда так и что в некоторых случаях разжигание вражды и ненависти остается без реакции со стороны официальных лиц. Консультативный комитет придерживается мнения, что безнаказанность за разжигание ненависти и вражды стимулирует дальнейшие и более агрессивные проявления враждебности.

102. Хотя расистские заявления из уст политиков звучат, может, и не так часто, они широко тиражируются средствами массовой информации, которые тем самым способствуют дальнейшему распространению предрассудков в отношении определенных меньшинств и, таким образом, вызывают по отношению к ним нетерпимость. Особенно часто сообщается о распространении предрассудков и использовании языка вражды в отношении цыган в телевизионных программах и на интернет порталах²⁶. Консультативный комитет также озабочен сообщениями о широком распространении проявлений исламофобии и античеченских настроений в средствах массовой информации.

103. Таким образом, Консультативный комитет приветствует усилия, которые были предприняты, например, Уполномоченным по правам человека в Пермском крае для того, чтобы напомнить средствам массовой информации об их этических обязательствах, а также получившие поддержку федеральных властей кампании по развитию терпимости и уважения к многообразию через средства массовой информации²⁷. Тем не менее, в свете текущей ситуации он считает, что требуются намного более решительные усилия по борьбе

²⁴ Например, в октябре 2009 г. Мэр Сочи заявил: «Цыган и бомжей необходимо вывозить на строительные объекты и принуждать их там работать, как во времена Советского Союза. Пусть поработают на стройке в круглосуточном режиме и желание приехать в Сочи пропадет».

²⁵ Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что в начале 2011 г. высокопоставленный чиновник Федеральной миграционной службы был уволен за заявление о необходимости тщательного контроля за «смешением кровей» и принятия мер для обеспечения «выживания белой расы».

²⁶ См., например, жалобу Европейского центра по правам цыган в Общественную Коллегию по жалобам на прессу Союза журналистов России против общероссийского телеканала «Первый канал» от 19 марта 2007 г.

²⁷ Федеральные власти, например, рекламную кампанию под название «Народов много, страна одна», а также национальный конкурс межэтнической журналистики «СМИротворец». Московские власти поддерживают издание газет «Атмосфера» и «Столичность», цель которых заключается в воспитании уважения к многообразию и терпимости.

с разжиганием ненависти в средствах массовой информации, в том числе посредством решительного общественного осуждения и соответствующей образовательно-просветительской деятельности среди работников средств массовой информации относительно их этического долга.

104. Консультативный комитет также отмечает, что организация, ответственная за мониторинг средств массовой информации (РОСКОМНАДЗОР), может выносить предупреждения средствам массовой информации, нарушающим закон о противодействии экстремистской деятельности, распространяющим язык вражды или разжигающим ненависть²⁸. От властей ему стало известно, что между 2004 и 2011 гг. РОСКОМНАДЗОРОМ и его предшественником было наложено 18 взысканий на электронные средства массовой информации, в то время как на печатные средства за тот же период было наложено 383 взыскания. Несмотря на то, что Консультативный комитет приветствует вклад этого учреждения в борьбу с расизмом, а также работу Общественной Коллегии по жалобам на прессу Союза журналистов России, он считает, что количество предупреждений, вынесенных электронным средствам массовой информации ограничено, учитывая масштаб распространения предрассудков и языка вражды по отношению к меньшинствам через эти средства массовой информации во многих европейских странах, в том числе в России.

105. Консультативный комитет далее отмечает, что, как и в других присоединившихся к Рамочной конвенции странах, возрастает распространение языка вражды через Интернет, что привело в России к непрекращающимся спорам о способах предотвращения распространения языка вражды через электронные средства массовой информации. В этом отношении Верховным судом в 2010 г.²⁹ было принято решение о том, чтобы наделить РОСКОМНАДЗОР полномочием требовать от средств массовой информации удаления со своих веб-сайтов экстремистских и оскорбительных материалов, а также содержащих ненависть материалов в течение 24 часов под угрозой закрытия. В этой связи Консультативный комитет полагает, что важно обеспечить использование этой возможности исключительно с целью предотвращения разжигания этнической вражды с соблюдением права на свободу самовыражения.

Рекомендации

106. Консультативный комитет призывает власти систематически, решительно и безоговорочно осуждать все проявления нетерпимости, расизма и ксенофобии в политической жизни. К политикам, которые поддерживают нетерпимость или разжигают ненависть, должны применяться адекватные санкции.

107. Намного более решительные меры должны быть приняты для борьбы с распространением предрассудков, а иногда и ненависти через средства массовой информации, в том числе посредством более эффективного использования существующего механизма саморегулирования средств массовой информации. Необходимо расширять программы по повышению осведомленности работников средств массовой информации о юридических стандартах по борьбе с дискриминацией и об их ответственности в борьбе с расизмом и воспитании уважения к многообразию.

²⁸ Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (РОСКОМНАДЗОР) была создана в 2008 г.

²⁹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2010 г. N 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации».

Полиция

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

108. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет призвал власти повышать осведомленность и проводить обучение среди работников правоохранительных органов и полиции по вопросам положений законов о преступлениях на почве расовой вражды и ненависти. Он настоятельно порекомендовал им обеспечить, чтобы бездействие со стороны работников правоохранительных органов в случае угроз или актов насилия наказывалось в соответствии с законом.

Текущая ситуация

108. Консультативный комитет глубоко озабочен отношениями между полицией и лицами, принадлежащими к меньшинствам. Представители различных меньшинств сообщили ему, что разделение по этническому признаку, преследование, взяточничество и прочие формы надлежащего обращения со стороны полиции остаются одним из вопросов, вызывающих у них беспокойство. По имеющимся данным, выходцы с Кавказа, из Центральной Азии, Африки и Азии, а также цыгане подвергаются крайне частым задержаниям и обыскам в общественных местах, таких как метро³⁰. Более того, по информации из многочисленных источников, при подобных задержаниях они часто сталкиваются с ненадлежащим обращением со стороны полиции, включая расистские заявления. Консультативному комитету также стало известно о возможном применении насилия и принуждении к труду в отделениях полиции. Подобная ситуация не соответствует принципам Статьи 6 Рамочной конвенции.

110. Кроме того, Консультативному комитету известно, что взяточничество и коррупция в полиции – помимо разрушающего влияния на соблюдение законности в целом – особенно негативно влияют на лиц из числа групп, находящихся в невыгодном положении, включая определенные национальные меньшинства и мигрантов. Они ограничивают их доступ к правосудию по делам о дискриминации и расизме.

111. Консультативный комитет также глубоко сожалеет о том, что полиция продолжает проводить рейды против цыган, во время которых уничтожается их имущество и непропорционально применяется сила. В некоторых случаях рейды сопровождаются насильственным выселением из поселений (см. примечания по Статье 4 выше). Например, Консультативному комитету сообщили, что в Смоленске в августе 2010 г. в цыганских поселениях и на рынках проводились полицейские рейды с целью дактилоскопирования и фотографирования всех цыган.

112. По словам опрошенных Консультативным комитетом, в различных ситуациях полиция не предпринимала своевременных и эффективных действий для защиты лиц, принадлежащих к определенным меньшинствам, и правозащитников от угроз насилия и непосредственного насилия, в частности, со стороны ультраправых группировок. В некоторых случаях Консультативный комитет с глубокой озабоченностью отмечает, что иногда жертвы насилия на почве расовой ненависти и вражды подвергались задержанию и

³⁰ См., например, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro (Этническое профилирование в московском метро)*, Правовая инициатива Института Открытого Общества, 2006 г. В этом отчете исследование, проведенное в московском метро, показало, что у лиц «неславянской наружности» вероятность быть остановленными полицией в 21,8 раз выше, чем у лиц «славянской наружности».

ненадлежащему обращению со стороны полиции, в то время как нападавших отпускали. Он также понимает, что многие жертвы ненадлежащего обращения со стороны полиции предпочитают не заявлять о нарушениях из-за страха мести. Также сообщалось об отсутствии адекватных действий в случаях межэтнической напряженности, таких как беспорядки в поселке Карагай Пермского края (см. замечания выше). Похоже, что имеет место общая неосведомленность полиции о положениях закона о расизме и дискриминации.

113. Более того, Консультативный комитет особенно обеспокоен тем фактом, что после появления напряженности в отношениях между Грузией и Российской Федерацией в 2006 г. выходцы из Грузии вынуждены сталкиваться с притеснениями со стороны полиции и прочими практическими трудностями (см. также замечания по Статье 18 ниже)³¹. Меры, предпринимаемые против лиц, принадлежащих к грузинскому меньшинству, в особенности в 2006 г., в том числе меры, направленные против их предприятий, неоднократные проверки со стороны полиции, в том числе в школах, и даже депортация по упрощенной процедуре в Грузию, не соответствуют положениям Статьи 6. Консультативный комитет глубоко озабочен сообщениями о том, что осенью 2011 г. таджики выборочно подвергались усиленным притеснениям после нарастания напряжения между Российской Федерацией и Таджикистаном.

114. На фоне этого Консультативный комитет понимает, что властям известно о проблемах нарушения прав человека со стороны полиции, а также о коррупции и что они начали принимать меры для решения этих проблем. Он отмечает, что в марте 2010 г. был принят закон о реформировании полиции, который предусматривает дальнейшее обучение сотрудников полиции по вопросам прав человека и требование о прохождении всеми сотрудниками полиции переаттестации. Он также приветствует открытие Общественной палатой в феврале 2011 г. круглосуточной телефонной линии для сообщения о противоправных действиях сотрудников полиции, а также различные инициативы, такие как инициатива Уполномоченного по правам человека в Пермском крае по проведению обучения сотрудников полиции по вопросам прав человека, борьбы с расизмом и дискриминацией. Тем не менее, Консультативный комитет придерживается точки зрения о необходимости принятия намного более решительных мер для борьбы с ненадлежащим обращением с мигрантами и лицами, принадлежащими к меньшинствам, со стороны полиции, поскольку вышеописанная ситуация не совместима с принципами Статьи 6 Рамочной конвенции.

Рекомендации

115. Консультативный комитет призывает власти эффективно преследовать и адекватно наказывать все случаи неправомерных действий, оскорблений и нарушений прав человека со стороны полиции. Также необходимо эффективное расследование и наказание за непринятие действий по случаям насилия или угрозы насилия.

116. Намного более решительные меры следует предпринять для повышения осведомленности и обучения полиции по вопросам расизма, дискриминации и прав

³¹ См. Парламентская ассамблея Совета Европы: *Current tensions between Georgia and Russia (Текущая напряженность между Грузией и Россией)*, Комитет по выполнению обязанностей и обязательств государствами-членами Совета Европы, *Информация содокладчиков по результатам посещения Тбилиси (20-22 ноября 2006 г.) и Москвы (28-30 ноября 2006 г.)*, док. AS/Mon (2006)40 rev. См. также *Singled Out: Russia's Detention and Expulsion of Georgians (Избранные: задержание и выдворение грузин)*, Human Rights Watch, октябрь 2007 г., Том 19 № (5)D.

человека в целом. Следует предпринимать и активизировать меры по борьбе с коррупцией.

Ситуация на Северном Кавказе

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

117. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет отметил, что насилие и нарушение прав человека в Чечне и других районах Северного Кавказа затормозили усилия по выполнению различных статей Рамочной конвенции как на Северном Кавказе, так и в других районах Российской Федерации. Он призвал власти обеспечить эффективное и немедленное расследование нарушений прав человека, чтобы положить конец чувству безнаказанности в Чечне.

Текущая ситуация

118. Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что с момента принятия им второго Мнения был достигнут существенный прогресс в восстановлении домов и инфраструктуры, разрушенных в ходе чеченских конфликтов. Он также приветствует недавнее принятие программы социально-экономического развития Северного Кавказа, которая нацелена на улучшение условий жизни и возможностей трудоустройства во всем регионе.

119. Кроме того, он также отмечает шаги, которые были предприняты для расследования и преследования нарушений прав человека в ходе конфликтов, в том числе посредством создания Федерального следственного комитета в сентябре 2010 г. Консультативный комитет надеется, что этому новому органу будет оказана всевозможная поддержка, необходимая для эффективного и независимого осуществления им своих полномочий, в особенности в отношении нарушений прав человека со стороны сотрудников правоохранительных органов. Он также надеется, что этот орган будет способствовать восстановлению справедливости для преодоления последствий прошлых конфликтов и поддержания стабильного мира.

120. Тем не менее, из отчетов, представленных Консультативному комитету, следует, что общий климат на Северном Кавказе (включая Дагестан, Ингушетию, Северную Осетию-Аланию, Чечню и Кабардино-Балкарию) по-прежнему страдает от серьезных нарушений прав человека. Сюда относятся теракты и контртеррористические меры, приводящие к дальнейшим нарушениям прав человека, похищениям, исчезновению людей и жестокому обращению, в том числе в результате действий правоохранительных органов и сил безопасности, относительной безнаказанности последних и в целом тяжелой и небезопасной обстановки для работы правозащитников, местных общественных активистов и прочих негосударственных организаций³². Подобная ситуация не соответствует принципам, изложенным в Статье 6 Рамочной конвенции, и не может не оказывать

³² См. Парламентская ассамблея Совета Европы, *Legal remedies for human rights violations in the North-Caucasus Region (Средства правовой защиты в случаях нарушений прав человека в Северокавказском регионе)*, 4 июня 2010 г. См. также Доклад Томаса Хаммарберга, Комиссара Совета Европы по правам человека по результатам его визита в Российскую Федерацию (Чеченская Республика и Республика Ингушетия) 2 -11 сентября 2009 г., 24 ноября 2009 г.

См. также Решения Европейского суда по правам человека по делу *Kashuyeva v. Russia* («Кашуева против России») от 19 июля 2011 г., заявление № 25553/07; решение по делу *Asaduleyeva and others v. Russia* («Асадулеева и другие против России») от 1 марта 2010 г., заявление № 15569/06, и другие решения по аналогичным вопросам.

негативного влияния на выполнение положений Рамочной конвенции в этом регионе, а также в других регионах Российской Федерации.

121. Кроме того, Консультативный комитет с глубокой озабоченностью отмечает, что, по имеющимся данным, в рамках контртеррористических мер лица, принадлежащие к нетрадиционным мусульманским группам, и их родственники часто подвергаются преследованию и ненадлежащему обращению со стороны сотрудников правоохранительных органов, независимо от их участия в экстремистских группировках и в незаконной деятельности. Также имело место вынесение приговоров на основании Закона «О противодействии экстремистской деятельности» от 2002 г. (см. также замечания по Статье 7 ниже). По мнению многих из тех, с кем Консультативный комитет беседовал, параллель, которую власти проводят между «нетрадиционными» мусульманскими группами (так называемыми «ваххабитами») и терроризмом, способствует формированию среди местного населения мнения о беззаконии и безнаказанности полиции и, по некоторым заявлениям, заставляет некоторых людей принимать более радикальные взгляды. Подобное отношение со стороны правоохранительных органов не способствует взаимоуважению, пониманию и сотрудничеству среди различных групп населения. Связь, которую часто проводят между «нетрадиционными» мусульманами и терроризмом, также может усилить предрассудки и враждебное отношение к выходцам с Северного Кавказа, проживающим в других частях Российской Федерации.

122. Консультативный комитет также озабочен усилением, по имеющимся сведениям, давления в Чечне на всех людей с целью заставить их придерживаться строгих «традиций», в особенности в одежде и соблюдении религиозных обрядов (см. также замечания по Статье 8 ниже). Консультативный комитет рассматривает подобные меры как нарушением личной свободы в Чечне. Он сожалеет, что явное принятие этих мер федеральными властями подрывает уважение к культурному многообразию в Чечне и в других регионах Российской Федерации. Кроме того, это является препятствием для возврата в регион принудительно перемещенных лиц не чеченского происхождения (см. также замечания по Статье 16 ниже).

Рекомендации

123. Консультативный комитет призывает власти активизировать усилия по профилактике, расследованию, преследованию и наказанию за нарушения прав человека на Северном Кавказе и положить конец безнаказанности тех, кто эти права нарушает, чтобы восстановить в регионе атмосферу безопасности, доверия и взаимоуважения.

124. Клеймение каких-либо конкретных групп населения необходимо искоренить, чтобы предотвратить дальнейшие нарушения прав человека и рост напряженности между различными группами. Власти также должны принять более решительные меры по борьбе с религиозной нетерпимостью и воспитанию уважения к многообразию.

Положение рабочих мигрантов

Текущая ситуация

125. Консультативный комитет озабочен тем, что с момента принятия второго Мнения Россия испытала большой приток рабочих мигрантов, многие из которых принадлежат к меньшинствам, проживающим в России в течение длительного времени, как например,

киргизы, таджики, узбеки, казахи, армяне, азербайджанцы и грузины³³. После визита в Пермскую и Тюменскую область, а также в Москву Консультативный комитет понял, что большой приток рабочих мигрантов ставит перед властями ряд новых вызовов, особенно в том, что касается политики интеграции, образования и межэтнических отношений.

126. Консультативный комитет приветствует внесенные в 2007 г. изменения в законодательство о миграции³⁴, которые упрощают систему регистрации мигрантов по месту жительства и подачу заявлений на получение разрешения на работу. Невзирая на указанные законодательные улучшения, Консультативному комитету в ходе визита стало известно, что рабочие мигранты, особенно выходцы из Центральной Азии и с Кавказа, по-прежнему сталкиваются с существенными трудностями в ряде сфер. В целом, Консультативный комитет отмечает, что из-за ограничений нынешней системы квот, тесной зависимости между регистрацией по месту жительства и разрешением на работу, а также различных бюрократических процедур рабочие мигранты легко могут оказаться за гранью закона. В случае незаконного пребывания они очень уязвимы для коррупции и эксплуатации на рабочем месте и часто не получают оплату за труд или же получают оплату лишь частично, сталкиваются с ненадлежащим обращением, в том числе когда у них забирают паспорта, и не имеют доступа к здравоохранению. По-видимому, рабочие мигранты, не имеющие необходимых разрешений, предпочитают не обращаться в суды или в официальные учреждения из-за страха увольнения или мести со стороны нанимателей и посредников. Многие из них предпочитают обращаться в неправительственные организации и прочие негосударственные учреждения, например – о чем в некоторых случаях сообщалось Консультативному комитету – в национально-культурные автономии, которые не могут с подобными ситуациями разобратся. Кроме того, Консультативный комитет понимает, что приемные Федеральной миграционной службы предоставляют консультации только тем рабочим мигрантам, которые находятся в стране на законных основаниях, но не учитывают потребности тех, кто оказался за рамками закона. Консультативный комитет считает, что доступ к подобным инициативам должен быть и у тех лиц, которым нужно узаконить свое пребывание в стране.

127. Более того, как уже отмечалось выше, Консультативный комитет глубоко озабочен частотой антимигрантской, ксенофобской и расистской риторики, направленной, главным образом, против выходцев с Кавказа и из Центральной Азии, а также против других меньшинств. Он считает, что частая ассоциация, проводимая политиками в средствах массовой информации между незаконной миграцией и уровнем преступности, противоречит цели эффективной интеграции мигрантов и сбалансированных межэтнических отношений. Это приводит к увеличению числа стереотипов и предрассудков в обществе, результатом которых впоследствии являются частые нападения на мигрантов, о чем сообщалось в последние несколько лет. Подобный подход поддерживает этническое профилирование граждан полицией среди определенных меньшинств, таких как выходцы из Центральной Азии или с Кавказа.

128. В этом контексте Консультативный комитет приветствует стремление властей далее развивать свою интеграционную политику и бороться с враждебным отношением к рабочим

³³ По данным из официальных источников в настоящий момент в России проживает от 4 до 9 млн мигрантов. 80% из них приехали из СНГ, воспользовавшись безвизовым режимом.

³⁴ Изменения в Закон от 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (Закон № 62/2002) и в Закон «Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (Закон № 109, 2006).

мигрантам. Он особенно доволен тем фактом, что проблема отказа в регистрации в школах детям рабочих мигрантов, пребывающих в стране незаконно, похоже, была успешно решена властями после принятия второго Мнения и, соответственно, подобные отказы стали случаться реже и обычно успешно урегулируются компетентными органами. Он также отмечает, что все больший акцент делается на необходимость организации адекватного обучения русскому языку как неродному, как в школе, так и за ее пределами. Тем не менее, информация, собранная в ходе визита Консультативного комитета, показывает, что комплексная политика интеграции на федеральном и региональном уровне по-прежнему отсутствует. Например, ему стало известно, что в населенных пунктах с большим количеством мигрантов, где местными властями была принята стратегия интеграции, власти смогли решить проблему этнической напряженности более эффективным образом, чем в населенных пунктах, где такой стратегии нет³⁵.

Рекомендации

129. Консультативный комитет призывает власти активизировать меры по обеспечению эффективной интеграции мигрантов во всех сферах жизни. Подобные политики должны предусматривать кампании по более решительной борьбе с антимигрантскими и расистскими стереотипами и насилием на почве расизма.

130. Дополнительные шаги должны быть предприняты для упрощения системы регистрации и доступа на рынок труда в Российской Федерации, чтобы избежать попадания рабочих мигрантов за рамки закона. Важно обеспечить, чтобы ненадлежащее обращение, эксплуатация рабочих мигрантов и нарушения трудового и прочего законодательства со стороны работодателя и прочих частных лиц должным образом расследовались, преследовались и наказывались властями, независимо от правового положения рабочих мигрантов. Следует также предоставить рабочим мигрантам дополнительные возможности для получения правовых и прочих консультаций и поддержки.

Статья 7 Рамочной конвенции

Свобода ассоциаций и собраний

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

131. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет потребовал, чтобы ограничения на свободу собраний и ассоциаций лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, применялись пропорционально и без дискриминации и только в том случае, когда ограничения необходимы в демократическом обществе для защиты конкретных общественных интересов.

Текущая ситуация

131. Консультативный комитет с озабоченностью отмечает, что законодательство о противодействии экстремизму и его преследовании иногда продолжает применяться против лиц и организаций, занимающихся защитой меньшинств, и против «нетрадиционных»

³⁵ Во время посещения Пермского края Консультативному комитету было представлено два конкретных случая: село Карагай, где между мигрантами и этническим русскими возникли конфликты, которые не были должным образом урегулированы местными властями и полицией, и поселок Менделеево, где, по имеющимся сведениям, местные власти отреагировали быстро и адекватно для восстановления дружеских отношений между сообществами.

мусульманских групп. В частности, представители меньшинств сообщили Консультационному комитету, что, когда они заявляют о своем беспокойстве относительно защиты прав человека и меньшинств, их иногда обвиняют в том, что они являются «изменниками», «экстремистами», и угрожают им преследованием по закону о противодействии экстремистской деятельности (см. также замечания по Статье 6 выше). По заявлениям, некоторых представителей, отстаивающих права человека и меньшинств, также обвиняли в «разжигании социальной ненависти» и, соответственно, пресекали их деятельность³⁶. Ввиду всего этого, Консультативный комитет приветствует постановление Верховного суда Российской Федерации 2011 г., в котором приводятся пояснения относительно преследования за «экстремизм» и, помимо прочего, указывается, что критика политиков и политических организаций не должна считаться разжиганием вражды³⁷.

133. Консультативный комитет также глубоко обеспокоен информацией, предоставленной неправительственными организациями по защите прав человека и прав меньшинств о том, что они сталкиваются с все большими проблемами при осуществлении права на свободу ассоциаций, самовыражения и мнения. Несмотря на принятие Государственной Думой в июне 2009 г. изменений в Закон «О неправительственных организациях» от 2006 г., которые отменили ряд административных требований к НПО, опрошенные Консультативным комитетом сообщали, что их организации подвергаются непропорциональным проверкам и инспекциям со стороны властей. По имеющимся сведениям, принятие законодательства об НПО в 2006 г. существенно затруднило доступ к финансированию. Консультативный комитет считает подобную ситуацию особенно серьезной и не совместимой с правами, охраняемыми Статьей 7 Рамочной конвенции.

134. Кроме того, Консультативному комитету сообщили, что Федеральная украинская национально-культурная автономия была распущена после проверки Министерством юстиции в 2009 г. и решения Верховного Суда от ноября 2010 г.³⁸ По информации, доведенной до сведения Консультативного комитета, прекращение деятельности украинской национально-культурной автономии связано, с одной стороны, с несоблюдением несущественных формальных требований, предусмотренных законодательством об НПО и национально-культурных автономиях, а с другой стороны – предполагаемым участием в деятельности, направленной на поддержку «национализма и сепаратизма». В дополнение к этому, ему сообщили, что прекращение деятельности также связано с предполагаемым участием в решении вопросов, выходящих за рамки сохранения и развития культуры меньшинств, в то время как законом предусмотрено, что деятельность национально-культурных автономий должна быть ограничена вопросами культуры (см. также замечания по Статье 5 выше). Консультативный комитет также осведомлен о том, что грядет проверка деятельности Профсоюза граждан Украины в России и что федеральная Библиотека украинской литературы в Москве была закрыта якобы из-за хранения экстремистских материалов.

135. Консультативный комитет озабочен, что в результате прекращения деятельности Федеральной национально-культурной автономии и Профсоюза граждан Украины в России

³⁶ Это особенно касается лидера организации Молодежная группа за толерантность («ЭТНИКА»), на которого завели уголовное дело за разжигание социальной ненависти против местных властей Краснодарского края и казаков. Обвинения против него были сняты в мае 2010 г.

³⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 года № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности».

³⁸ См. Решение Верховного суда от 24 ноября 2010 г. и Кассационной коллегии Верховного суда от 27 января 2011 г.

на федеральном уровне не останется ни одной организации для граждан, принадлежащих к украинскому меньшинству. Важно обеспечить, чтобы у этих лиц было право голоса и функционирующие структуры НПО на федеральном уровне. Более того, Консультативный комитет полагает, что властям в целом необходимо обеспечить, чтобы государственные проверки деятельности организаций по защите прав меньшинств не приводили к ограничениям свободы ассоциаций и собраний, которые являются дискриминационными или не являются необходимыми в демократическом обществе.

136. Консультативный комитет также сожалеет, что федеральное законодательство, запрещающее создание политических партий «по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности», не было изменено. Несмотря на то, что ему неизвестно о требованиях о создании политических партий по указанным признакам, он повторяет свою точку зрения, что этот закон ограничивает возможности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, по созданию политических партий, представляющих их законные интересы. Учитывая, что полномочия национально-культурных автономий ограничены вопросами в сфере культуры (см. примечания выше), подобные партии могли бы позволить лучше представлять мнения и интересы лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, особенно в регионах, где они проживают в значительных количествах, и, возможно, даже добиться большего учета их мнения в выборных органах на местном и центральном уровне (см. также замечания по Статье 15 ниже).

137. И, наконец, Консультативный комитет вновь обращает внимание на свое беспокойство относительно того, что в данном субъекте Федерации возможно создание только одной национально-культурной автономии после принятия Верховным судом в 2004 г. постановления о толковании Закона «О национально-культурной автономии». Он полагает, что это является ограничением свободы ассоциаций и собраний лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (см. также замечания по Статье 5 ниже).

Рекомендации

138. Консультативный комитет призывает власти предпринять все необходимые шаги для обеспечения полного соблюдения прав, охраняемых Статьей 7 Рамочной конвенции, а также для профилактики, расследования и наказания всех нарушений или необоснованных ограничений этих прав.

139. Консультативный комитет также требует от властей обеспечить, чтобы закон о противодействии экстремистской деятельности не применялся дискриминационным образом и не использовался для препятствования деятельности лиц и групп, защищающих законные интересы представителей национальных меньшинств и в целом права человека. Проводимые властями проверки и ревизии деятельности НПО, в том числе занимающихся вопросами меньшинств, не должны приводить к каким-либо ограничениям свободы ассоциаций и собраний, помимо необходимых в демократическом обществе.

140. Более того, Консультативный комитет предлагает властям рассмотреть возможность изменения федерального законодательства о политических партиях, чтобы позволить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, создавать политические партии, представляющие их законные интересы. Он также предлагает пересмотреть положения Закона «О национально-культурной автономии», ограничивающие свободу собраний.

Свобода совести и религии

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

141. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет призвал власти обеспечить, чтобы результаты дебатов о форме религиозного образования были реализованы образом, который учитывает поликультурный характер общества и взгляды лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Текущая ситуация

142. Консультативный комитет с интересом отмечает, что в 2010 г. в 19 регионах была запущена пилотная программа религиозного образования, в рамках которой ученики могут выбирать для изучения различные модули по предмету «Основы религиозных культур и светской этики». Признавая, что еще слишком рано для оценки влияния этого пилотного проекта, Консультативный комитет приветствует эту инициативу, поскольку полагает, что не привязанное к определенной конфессии и охватывающее различные перспективы религиозное образование может стать мощным средством повышения взаимопонимания и терпимости. Вместе с этим Консультативному комитету известно о том, что в некоторых регионах на выбор учеников и их родителей оказывают давление в отношении религиозного образования. В частности, имеется тенденция к преподаванию Православного христианства в ущерб другим религиям, а также в Тамбовской области изучение русского православия было сделано обязательным.

143. Более того, у Консультативного комитета вызывает озабоченность информация, согласно которой всех мужчин и женщин, проживающих в Чечне, обязали в общественных местах носить традиционную мусульманскую одежду³⁹. Консультативному комитету сообщали о случаях угроз, направленных против женщин, отказывающихся от ношения традиционной одежды. Консультативный комитет разделяет точку зрения властей о важности уважения местных традиций и культуры места жительства. Но вместе с этим он убежден, что уважение к традициям нельзя насаждать принудительно и оно не должно приводить к нарушениям права на свободу религии и совести, гарантированного Статьей 28 Конституции России, Статьей 9 Европейской конвенции о правах человека и Статьей 7 Рамочной конвенции (см. также замечания по Статье 6 выше).

Рекомендации

144. Консультативный комитет настоятельно рекомендует властям продолжать усилия по разработке и внедрению учебной программы, включающей разносторонние и не привязанные к какой-либо определенной конфессии элементы религиозного образования. Помимо этого, он предлагает властям обеспечить, чтобы религиозное образование не превратилось в навязывание ученикам другой религии или веры и чтобы ученики и их родители могли делать свободный выбор относительно религиозного образования во всех регионах Российской Федерации.

145. Консультативный комитет призывает власти принять решительные меры для обеспечения строгого соблюдения и эффективной защиты конституционных гарантий свободы совести и религии на всей территории Российской Федерации, а также непринуждения лиц, принадлежащих к меньшинствам, и религиозных меньшинств к соблюдению традиций какой-либо определенной веры (см. также замечания по Статье 6 выше).

Статья 8 Рамочной конвенции

Религиозные ассоциации

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

146. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный совет предложил властям обеспечить соответствие процедур регистрации религиозных ассоциаций, применяемых на местном и региональном уровне, федеральным нормам, регулирующим свободу религии и ассоциаций.

147. Он также выразил сожаление о трудностях, о которых сообщали некоторые группы, в особенности мусульмане, при получении разрешения на строительство мест отправления религиозных обрядов и при восстановлении права владения такими местами.

Текущая ситуация

148. Консультативный комитет сожалеет, что, по имеющимся сведениям, лица, принадлежащие к числу последователей иных религий и верований, нежели русское православие, сталкиваются с рядом трудностей при реализации своего права на выражение своей религии и на создание религиозных организаций. В частности, он обеспокоен

³⁹ Государственных служащих обязывают по пятницам носить традиционную мусульманскую одежду, независимо от их религиозной принадлежности.

поступившими ему во время визита заявлениями о том, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам и являющиеся последователями «нетрадиционных» религиозных групп, таких как баптисты или пятидесятники, в некоторых случаях сталкиваются с препятствиями при регистрации своих ассоциаций. Это особенно касается представителей коренных народов Севера и Дальнего Востока, которые принадлежат к этим религиозным общинам. Кроме того, Консультативный комитет отмечает, что в феврале 2009 г. при Министерстве юстиции был создан Экспертный совет для проведения экспертизы заявлений на регистрацию новых религиозных групп, в частности, на предмет их соответствия критериям для получения статуса религиозной организации и наличия в их деятельности «экстремизма». Консультативный комитет считает необходимым, чтобы указанный орган выполнял свою задачу без дискриминации и не препятствовал религиозным организациям в свободном осуществлении своих прав.

149. Консультативный комитет также обращает внимание на отсутствие мест отправления религиозных обрядов для лиц, принадлежащих к определенным национальным меньшинствам, и для некоторых религиозных групп, в особенности протестантов и мусульман. Во время посещения Тюмени и Москвы Консультативному комитету сообщили, что строительство мечетей в этих городах вызвало напряженные дискуссии и что в результате противодействия со стороны некоторых слоев населения запланированные мечети все еще построены не были. Аналогичные трудности возникли и в других городах, в то время как в нескольких местах – Барда (Пермский край), Сыктывкар и Владивосток – были достигнуты соглашения о строительстве мечетей.

150. Более того, представители меньшинств сообщили Консультативному комитету, что религиозные общины, не принадлежащие к Русской православной церкви, иногда сталкиваются с трудностями в процессе проходящего в настоящий момент возврата имущества религиозного назначения⁴⁰. В частности, они сообщают о задержках с возвратом охраняемых федеральных и муниципальных зданий. Подобные трудности могут усугубить проблему нехватки мест отправления религиозных обрядов. Помимо этого, Консультативный комитет озабочен тем, что в некоторых районах, например, в Калининграде, большое количество имущества было передано Русской православной церкви, хотя оно никогда раньше ей и не принадлежало. В состав этого имущества входили места отправления религиозных обрядов других религиозных организаций, например, лютеранские и католические церкви.

151. Консультативный комитет озабочен сообщениями об увеличении случаев оскорблений и нападений на почве расизма на лиц в мусульманской одежде, в особенности на женщин в хиджабах и на мужчин с бородой (см. также замечания по Статье 6 относительно исламофобии выше). Подобные проявления враждебности нарушают свободу выражения религии и веры, которая охраняется Статьей 8 Рамочной конвенции.

Рекомендации

152. Консультативный комитет настоятельно призывает власти обеспечить «нетрадиционным» религиозным организациям возможность беспрепятственной регистрации в качестве религиозных организаций и полное соблюдение федеральных норм,

⁴⁰ См. Закон от 24 ноября 2010 г. N 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности».

регулирующих свободу религии, верований и ассоциаций.

153. Консультативный комитет предлагает властям предпринять дальнейшие шаги для обеспечения лицам, принадлежащим к меньшинствам и исповедующим ислам, достаточного доступа к местам отправления религиозных обрядов, особенно в местах, где они проживают в значительных количествах. Решения о строительстве или выделении новых мест отправления религиозных обрядов должны приниматься при проведении тесных и своевременных консультаций с представителями заинтересованных групп.

154. Консультативный комитет призывает власти обеспечить возврат имущества религиозного назначения религиозным общинам без дискриминации, а также обеспечить, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам и исповедующие иные религии, нежели русское православие, не оказались в невыгодном положении.

155. Властям следует предпринять более решительные шаги для обеспечения эффективной защиты всех лиц, в том числе принадлежащих к меньшинству, от нарушения права на выражение своей религий и веры, которое охраняется Статьей 8 Рамочной конвенции.

Статья 9 Рамочной конвенции

Средства массовой информации меньшинств

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

156. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет предложил властям привести федеральное и региональное законодательство, регулирующее использование языков в средствах массовой информации, в соответствии с принципами, содержащимися в Статье 9 Рамочной конвенции. Их также призвали оценить влияние реорганизации Всероссийской государственной телерадиовещательной компании (ВГТРК) на трансляцию передач на языках меньшинств.

Текущая ситуация

157. Консультативному комитету известно, что количество публикаций на языках меньшинств в сети Интернет растет. Он также отмечает, что от ВГТРК и ее территориальных отделений требуют ежегодно производить определенное количество программ на языках национальных меньшинств. Вместе с этим, Консультативный комитет сожалеет, что в целом, похоже, наблюдается тенденция к уменьшению количества программ, транслируемых на языках меньшинств, на радио, телевидении и в частных средствах массовой информации. Несмотря на наличие программ на языках меньшинств, в частности, на Татарском языке, на радио и телевидении в некоторых регионах в Татарстане и за его пределами (включая Пермь и Тюмень), из сообщений лиц, принадлежащих к различным группам меньшинств, следует, что эти программы совсем не обеспечивают всем принадлежащим к меньшинствам лицам возможность получать и передавать информацию на своих языках меньшинств, в особенности рассеянным группам или лицам, живущим за пределами территории, где эти меньшинства проживают в большом количестве. Консультативный комитет удивлен тем, что лица, принадлежащие к меньшинствам с наличием собственного территориального образования – например, Мари в Марий Эл – не имеют достаточного доступа к радио и телепрограммам на своих языках меньшинств.

158. Консультативный комитет принимает во внимание точку зрения властей⁴¹ о том, что средства массовой информации на языках меньшинств в целом не хватает аудитории, даже среди лиц из этих групп, и поэтому финансирование лучше выделять через конкурсы, а не в виде прямой поддержки средствам массовой информации меньшинств. Тем не менее, Консультативный комитет полагает, что повышение привлекательности программ на языках меньшинств обязательно требует улучшения качества и, таким образом, лучше подготовленных специалистов, что не может быть достигнуто организациями меньшинств без достаточной поддержки. Кроме того, Консультативный комитет напоминает властям, что для лиц, принадлежащих к меньшинствам, зачастую очень трудно конкурировать в конкурсах с коммерческими компаниями, особенно на конкурентном медийном рынке. Помимо этого, он хотел бы напомнить властям, что средства массовой информации на языках меньшинств способствуют созданию позитивной среды для использования языков меньшинств в повседневной жизни, повышая тем самым интерес к их изучению среди лиц, принадлежащих к соответствующему меньшинству (см. также замечания по Статье 14 ниже). В дополнение к этому, средства массовой информации на языках меньшинств являются важным средством для повышения осведомленности большинства населения о языковом и культурном многообразии в обществе.

159. Что касается печатных средств массовой информации, Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что по-прежнему имеется широкий выбор газет и прочих изданий, выпускаемых организациями национальных меньшинств, на русском языке и на языках меньшинств. Он был рад узнать, что, например, в Коми-Пермяцком округе с 2009 г. выходит первое еженедельное издание полностью на коми-пермяцком языке. Также при поддержке властей Пермского края регулярно выходит газета на татарском языке и детский журнал. Он осведомлен о том, что аналогичная ситуация наблюдается в ряде субъектов Федерации. Но вместе с тем, представители различных меньшинств также сообщили ему, что в целом государственная поддержка изданий на языках меньшинств сокращается на всех уровнях.

Рекомендация

160. Консультативный комитет предлагает властям облегчить доступ организаций меньшинств и средств массовой информации к государственному финансированию. Также необходимо выделить дополнительные ресурсы на поддержку обучения журналистов и специалистов из средств массовой информации, работающих на языках меньшинств или над освещением вопросов, связанных с меньшинствами.

Статья 10 Рамочной конвенции

Использование языков меньшинств в личных контактах и общественных местах

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

161. В рамках предыдущего цикла мониторинга Консультативный комитет призвал власти обеспечить выполнение федеральных норм, регулирующих использование языков, на региональном уровне таким образом, чтобы полностью защитить принципы, содержащиеся в Статье 10 Рамочной конвенции.

⁴¹ См. Комментарии Правительства Российской Федерации ко второму Мнению Консультативного комитета по выполнению Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств в Российской Федерации, полученные 11 октября 2006 г.

Текущая ситуация

162. Консультативный комитет приветствует наличие существенных гарантий равенства среди множества языков, используемых в Российской Федерации, содержащихся в статье 2 Закона «О языках» от 2002 г., а также большое количество аналогичных законов, принятых на региональном уровне и гарантирующих право каждого лица говорить на своем языке, в том числе в общественных местах и в контактах с органами власти⁴². Вместе с этим Консультативный комитет озабочен сообщениями от большого количества представителей меньшинств о том, что законы выполняются в различной мере, что общая атмосфера не способствует использованию языков меньшинств и что их использование в повседневной жизни сокращается быстрыми темпами. Это особенно касается языков коренных народов, которые – помимо негативного влияния демографических тенденций на их языки – по имеющимся сведениям, сталкиваются с дискриминационным отношением со стороны некоторых чиновников и общественности в целом, что отбивает у оставшихся носителей охоту использовать своих языки в общественных местах.

163. Консультативный комитет также отмечает, что не было представлено разъяснений относительно того, каким образом достичь равновесия между Законом «О государственном языке Российской Федерации» от 2005 г., который предусматривает обязательное использование русского языка во многих ситуациях, в том числе при личных контактах, и вышеупомянутыми гарантиями в отношении использования языков меньшинств, предусмотренными Законом «О языках». По словам некоторых лиц, опрошенных Консультативным комитетом, отсутствие подробных правил о выполнении частично противоречивых федеральных законов приводит к существенному различию подходов в регионах и тем самым к важным отличиям на территории Российской Федерации в возможностях использования прав, предусмотренных Статьей 10 Рамочной конвенции. Беспокойство у Консультативного комитета вызвал тот факт, что в различных регионах продолжается тенденция к ассимиляции, особенно затрагивающая носителей финно-угорских языков⁴³ и татар. В этом отношении он обращает внимание на обращение Государственного Совета Республики Татарстан в российскую Государственную Думу в мае 2009 г. с просьбой о ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств, которая обязывает присоединившиеся страны охранять и сохранять языки меньшинств.

164. По словам лиц, опрошенных Консультативным комитетом, с 2007 г. – Года русского языка – ситуация с языками меньшинств еще больше ухудшилась, поскольку сообщества меньшинств посчитали необходимым поддержать программу и воздержаться от использования собственных языков. Очевидно, что эта проблема сокращения использования нерусских языков особенно остро стоит в городских центрах, где большое количество молодежи, принадлежащей к национальным меньшинствам, ищут работу. В городах, по словам представителей меньшинств, языки меньшинств можно услышать только во время фестивалей культуры. Не считая фестивалей культуры, использование языков меньшинств в городах, по имеющимся сведениям, зачастую считают неудобным, и это касается даже официальных языков со статусом государственного, таких как язык мари в Марий Эл или

⁴² См., например, Закон Республики Карелия № 759-З «О государственной поддержке карельского, вепского и финно-угорского языков в Республике Карелия» или Закон «О языках народов Республики Башкортостан» (в последней редакции 2006 г.)

⁴³ См. также Доклад 11087 о положении финно-угорских и самодийских народов в Российской Федерации, подготовленный для обсуждения на Парламентской ассамблее Совета Европы, 26 октября 2006 г.

коми-пермяцкий язык в Пермском крае. Кроме того, использование этих языков в контактах с местными органами власти, по имеющимся сведениям, затруднено тем, что многие государственные чиновники не разговаривают на языках меньшинств, даже если они имеют статус государственных.

165. В этом отношении Консультативный комитет напоминает российским властям о том факте, что использование языков меньшинств в общественных местах, в том числе при контактах с органами власти, не только должно быть разрешено, но также должно активно поощряться и поддерживаться властями, чтобы обеспечить осведомленность носителей о своем праве на использование и изучение этих языков. Кроме того, необходимо обратить внимание на то, чтобы обеспечить знание государственными чиновниками в районах, населенных лицами, принадлежащими к меньшинствам, соответствующего языка меньшинств, чтобы право на использование своего языка при контактах с органами власти обрело конкретный характер. Консультативный комитет приветствует Закон «О родных языках коренных малочисленных народов Севера на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» от 2009 г., целью которого является активное увеличение присутствия языков меньшинств в сфере высшего образования и в средствах массовой информации, а также ряд сообщений о повышении внимания судов в Пермском крае к языковым правам лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Рекомендация

166. Консультативный комитет повторяет свою настоятельную рекомендацию российским властям обеспечить гарантии и эффективную реализацию прав, предусмотренных Статьей 10 Рамочной конвенции, во всех регионах. Использование языков меньшинств, в особенности малочисленных групп, должно активно поощряться и поддерживаться властями, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могли эффективно пользоваться своими правами, охраняемыми Статьей 10 Рамочной конвенции.

Выбор алфавита

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

167. В рамках предыдущего цикла мониторинга Консультативный комитет рекомендовал российским властям принять федеральное законодательство, позволяющее субъектам Федерации решать, какой алфавит будет использоваться в отношениях с административными органами власти, а также обеспечить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, беспрепятственное осуществление права на выбор алфавита, который они хотят использовать, в соответствии со Статьей 10 Рамочной конвенции.

Текущая ситуация

168. Консультативный комитет отмечает отсутствие изменений в федеральное законодательство относительно использования некириллических алфавитов для государственных языков. По-прежнему пункт 6 статьи 3 Федерального закона «О языках», который насаждает использование кириллических алфавитов, если федеральным законодательством не предусмотрено исключение, чего никогда не было. Следствием этого является непризнание карельского языка в качестве государственного в Карельской Республике из-за того, что в нем используется латинский алфавит. Консультативный комитет повторяет свою точку зрения о том, что выбор алфавита тесно связан с выбором

используемого языка в соответствии со Статьей 10 и что право на выбор используемого языка и алфавита также применимо и в контактах с местными административными органами власти согласно положениям, предусмотренным в пункте 2 Статьи 10 Рамочной конвенции. Он также желает подчеркнуть, что обязательное использование кириллического алфавита в языках, в которых традиционно использовался другой алфавит, сдерживает использования этих языков, что также противоречит принципам, изложенным в пункте 1 Статьи 10 Рамочной конвенции.

Рекомендация

169. Консультативный комитет снова повторно призывает российские власти принять федеральное законодательство, предусматривающее исключения для использования кириллического алфавита во всех государственных языках, в соответствии со Статьей 10 Рамочной конвенции.

Статья 11 Рамочной конвенции

Топографические знаки

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

170. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет призвал власти обеспечить соответствие существующего законодательства об использовании языков на топографических указателях принципам, содержащимся в Статьях 11 и 4 Рамочной конвенции.

Текущая ситуация

171. Консультативный комитет отмечает отсутствие изменений в федеральное законодательство, которое гарантирует право на использование «по мере необходимости» языков меньшинств, в том числе латинского алфавита, на топографических указателях наряду с русским языком. По информации, полученной Консультативным комитетом, это право реализуется в форме использования двуязычных дорожных знаков в ряде регионов в тех районах, где лица, принадлежащие к меньшинствам, проживают в значительных количествах и озвучили свое требование. Однако надписи на топографических знаках на государственных языках должны быть сделаны кириллицей, в то время как надписи на языках меньшинств без статуса государственного могут быть сделаны латиницей или с применением других алфавитов (см. замечания по Статье 10 выше).

172. Консультативный комитет озабочен сообщениями от представителей национальных меньшинств о том, что фактическое использование дорожных знаков с надписями на языках меньшинств в соответствии с региональным законодательством в значительной мере зависит от желания соответствующих местных властей и что растет нежелание удовлетворять требования меньшинств об использовании топографических знаков на их языках, в том числе за счет использования ограничительной формулировки «по мере необходимости». Кроме того, Консультативному комитету не удалось получить информацию о том, в какой мере языки меньшинств используются на других топографических указателях, таких как названия улиц, в соответствии с пунктом 3 Статьи 11 Рамочной конвенции.

Рекомендация

173. Консультативный комитет призывает российские власти обеспечить последовательное выполнение на региональном уровне федеральных гарантий относительно использования топографических знаков на языках меньшинств.

Статья 12 Рамочной конвенции

Равный доступ к образованию

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

174. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет призвал власти активизировать усилия всех компетентных органов и лиц для улучшения ситуации в отношении доступа к школам незарегистрированных детей, в том числе цыган без гражданства. Властей также призвали обеспечить, чтобы невыгодное социально-экономическое положение не оказывало непропорционального влияния на доступ к школам учеников, принадлежащих к некоторым меньшинствам, а также чтобы в отношении учеников, принадлежащих к определенным группам меньшинств, таким как цыгане и турки-месхетинцы, не применялась сегрегация.

Текущая ситуация

175. Консультативный комитет приветствует шаги, которые предпринимают власти, чтобы положить конец применяемой школами практике отказа в зачислении детям из семей без регистрации, и которые включали бы в себя напоминание школам об их обязанности принимать всех детей, независимо от правового положения их родителей. Как следствие этого, Консультативный комитет был рад узнать, что распространенная практика отказа в регистрации лицам без гражданства или незарегистрированным детям применяется не так часто. В этом отношении он также приветствует открытие Уполномоченным по правам человека в Пермском крае круглосуточной телефонной линии для сообщения о нарушениях прав в сфере образования, в том числе об отказе в регистрации.

176. Вместе с этим, по информации из различных источников, практика отказа в регистрации и зачислении цыганских детей, которые не имеют документов, удостоверяющих личность, или родители которых не имеют регистрации, похоже, продолжается. В действительности, свидетельства и сообщения, доведенные до сведения Консультативного комитета, показывают, что многим цыганским детям по всей стране по-прежнему отказывают в доступе к общим школам и помещают их или в отдельные школы, или в отдельные «цыганские» классы в рамках общих школ. По имеющимся сведениям, многих из них помещают в классы выравнивания для детей с особенностями умственного развития на основании результатов тестирования, которое, предположительно, часто является неподходящим и не учитывает культурные особенности. Подобная дискриминационная практика вызывает глубокую озабоченность у Консультативного комитета и не соответствует положениям Статьи 12 Рамочной конвенции. Кроме того, он осведомлен об отсутствии достаточного мониторинга процесса обучения в специальных школах и классах и об очень низком качестве образования и академических достижений учеников, помещаемых в эти школы/классы. Имеются также сообщения и о случаях оставления детей на второй год. Следовательно, очень мало учеников-цыган получают среднее образование. В дополнение к этому, на ступени начального образования очень

много таких детей бросает школу.

177. Консультативному комитету известно, что ряд родителей-цыган выразили предпочтение, чтобы их детей поместили в отдельные классы. Это частично связано с тем, что в школах якобы часто имеют место расистские предубеждения против цыганских учеников. Более того, похоже, что в школах в целом не хватает поддержки для интеграции цыганских учеников, которые иногда не говорят на русском языке. В дополнение к этому, социально-экономические условия, в которых живут многие цыгане, в сочетании с географической изоляцией многих поселений и отсутствием транспортного сообщения, затрудняют им доступ к общеобразовательным школам. Как показывает опыт, реализованный в странах Совета Европы⁴⁴, в этом отношении школьные посредники, возможно, из цыганского сообщества, могли бы оказаться полезными в преодолении разрыва между школой и цыганскими родителями и учениками. Обеспечение доступа цыганским детям к дошкольному образованию в значительной мере способствовало бы их интеграции в общеобразовательные школы.

178. Консультативный комитет также осведомлен о наличии так называемых «таборных школ», когда обучение проводится в частных домах в цыганских поселениях, в том числе в Тюменской области. Признавая, что подобная форма образования может увеличить количество цыганских учеников, посещающих школу, и помочь им достичь уровня образования, необходимого для интеграции в общеобразовательные школы, Консультативный комитет придерживается той точки зрения, что подобная форма образования может усилить сегрегацию цыган в обществе. В действительности, ему стало известно, что очень мало учеников продолжают образование в системе общего среднего образования после окончания «таборных школ».

179. Лица, принадлежащие к коренным народам, также сталкиваются со значительными трудностями при доступе к образованию, следствием чего является более высокий уровень безграмотности, нежели среди большинства населения, и в целом более низкий уровень образования. Консультативный комитет понимает, что географическая изоляция, отсутствие инфраструктуры и транспортного сообщения в регионах проживания лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, потребовало создания школ-интернатов для детей, принадлежащих к этим меньшинствам. Однако он разделяет мнение представителей этих групп, озабоченных тем, что при пребывании в школах-интернатах дети утрачивают связь с меньшинствами, своими семьями и культурной средой. Поэтому он сожалеет, что еще не проработано альтернативы школам-интернатам. На фоне этого он приветствует заявленное властями в Концепции устойчивого развития коренных народов от 2009 г. стремление внедрять новые образовательные возможности для учеников из числа меньшинств, такие как заочное образование, передвижные школы и проч. Он надеется, что эти проекты пройдут достаточную проверку и оценку для их внедрения во многих регионах.

Рекомендации

180. Консультативный комитет предлагает властям продолжить мониторинг соблюдения всеми школами права детей на посещение школы, независимо от правового положения их родителей или от наличия у них регистрации. При нарушении закона в этом отношении следует принимать немедленные и эффективные действия.

⁴⁴ См. также *Рекомендацию CM/Rec(2009)4 Комитета министров государствам-членам об образовании цыган и иных кочующих народов в Европе*, 17 июня 2009 г.

181. Консультативный комитет призывает власти положить конец неподобающему помещению цыганских учеников в спецшколы. Особое внимание должно быть уделено обеспечению того, чтобы тестирование учеников проходило без дискриминации⁴⁵.

182. Власти должны принять решительные меры для перевода и интеграции цыганских учеников, обучающихся в отдельных классах или школах, в общеобразовательные учреждения. Однако при сохранении временного раздельного образования следует уделить особое внимание повышению академических достижений и качества образования. Также следует проводить регулярный мониторинг процесса обучения в этих школах/классах и предоставлять учителям и администрации школы дополнительную поддержку и рекомендации. Властям следует рассмотреть введение системы школьных посредников среди цыган.

183. Консультативный комитет призывает власти удвоить свои усилия по созданию и внедрению альтернатив школам-интернатам, которые бы в достаточной мере соответствовали образовательным потребностям лиц, принадлежащих к коренным народам.

⁴⁵ См. также *Решения Европейского суда по правам человека по делу DH and Others v. Czech Republic («DH и другие против Чешской Республики»)* от 13 ноября 2007 г., заявление № 57325/00 и *Sampanis and Others v. Greece («Сампанис и другие против Греции»)* от 5 ноября 2008 г., заявление № 32526/05.

Межкультурное обучение

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

184. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет предложил властям оказывать содействие распространению знаний о культуре меньшинств среди учеников, принадлежащих к большинству населения, а также улучшить подготовку учителей для работы в поликультурной среде.

Текущая ситуация

185. Консультативный комитет с удовлетворением отмечает рост в российской образовательной системе осознания необходимости развития поликультурного образования, образования на основе терпимости и уважения к многообразию, а также необходимости создания соответствующих материалов⁴⁶. Вместе с этим, несколько из опрошенных им лиц выразили сожаление по поводу того, что эти усилия недостаточны и что акцент делается на так называемое «патриотическое образование». Консультативный комитет подчеркивает необходимость того, чтобы «патриотическое образование» воспитывало уважение к многообразию и всеобщее понимание гражданской идентичности. Консультативный комитет также осведомлен о том, что, несмотря на непрекращающиеся усилия, многим учителям не хватает подготовки по вопросам преподавания в условиях культурного многообразия, и что необходимы дальнейшие шаги в этой сфере.

186. Что касается информации о национальных меньшинствах в школах, представители национальных меньшинств подчеркнули, что школьные программы содержат недостаточно информации об их истории и культуре. Консультативный комитет отмечает, что информация главным образом охватывает культурные аспекты жизни меньшинств и что сведения о других аспектах их жизни, их истории ограничены, следствием чего является общая неосведомленность общества об основных проблемах лиц, принадлежащих к этим группам. Консультативный комитет выражает особое сожаление относительно того, что в школьных учебниках представлена лишь ограниченная информация о депортации групп меньшинств в Советском Союзе в 1940-х гг. Он понимает, что вот уже в течение нескольких лет ведется анализ учебников⁴⁷ на предмет изображения в них национальных меньшинств. Он надеется, что в результате этого анализа в школьных учебниках появится более точная и исчерпывающая информация о меньшинствах.

Рекомендации

187. Консультативный комитет предлагает властям активизировать усилия по воспитанию уважения к культурному многообразию и образованию против расизма в школе. Следует предпринять дальнейшие усилия по подготовке учителей для работы в поликультурной среде.

188. Следует предпринять дополнительные шаги для распространения исчерпывающих и достаточных знаний о национальных меньшинствах в школьных учебниках и в школах в целом. Особый акцент следует сделать на изучении истории национальных меньшинств, причем работу в этом направлении следует вести в тесном сотрудничестве с представителями соответствующих групп.

⁴⁶ См., например, заявления, сделанные на заседании президиума Госсовета, прошедшем в Уфе 11 февраля 2011 г. и посвященном мерам по укреплению межнационального согласия и развитию национальных культур.

⁴⁷ См. Замечания по Статье 12 во втором Мнении Консультативного комитета по Российской Федерации.

Статья 14 Рамочной конвенции

Влияние реформ образовательной системы на обучения языкам меньшинств

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

189. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет призвал власти установить правила реализации права на получение образования на языках меньшинств и на изучение языков меньшинств, предусмотренного федеральным законодательством.

Текущая ситуация

190. Консультативный комитет отмечает наличие возможностей для изучения языков меньшинств в качестве школьного предмета или за счет использования языков меньшинств как средства обучения в школьной системе по всей России. В соответствии с государственным докладом в российских школах в различной степени преподаются 89 языков меньшинств. Обучение проходит по различным моделям. Сюда входят, помимо прочего, «этнические школы» с обучением на языках меньшинств, школы с «этнокультурным компонентом», в которых отводится 2-3 часа на изучение языков и культуры меньшинств, изучение языков в качестве обязательных или факультативных предметов и детские сады с «этнокультурным компонентом».

191. Консультативный комитет с интересом отмечает, что в 2009 г. путем внесения изменений в Закон «Об образовании» была введена реформа образовательных стандартов, реализация которой началась в 2011 г. Было разработано три новых рамочных образовательных программы, которые школы должны использовать в соответствии с ситуацией. В них содержатся базовые стандарты, являющиеся общими для всех школ Российской Федерации, а также гибкая часть, которая задается на местном уровне в соответствии с потребностями. Консультативный комитет понимает, что «этнокультурный» компонент интегрирован в эту гибкую часть образовательной программы и будет реализован в соответствии с решениями, принимаемыми на местном уровне. После принятия изменений в Федеральный закон «Об образовании»⁴⁸, оказалось, что за разработку «национального» компонента образования отвечают федеральные власти и школы, в то время как регионы вовлечены в этот процесс в меньшей степени⁴⁹. В некоторых регионах, таких как Башкортостан и Татарстан, подобное положение вещей вызывает опасения относительно возможного негативного влияния на право выбора языка обучения. Консультативный комитет также понимает, что на изучения языков меньшинств не может быть отведено более трех часов в неделю, однако какие-либо минимальные гарантии отсутствуют, и школы вправе сократить количество часов до одного в неделю или вообще отказаться от преподавания языков меньшинств. Таким образом, он надеется, что в новой образовательной программе должное внимание будет уделено потребности эффективного и качественного обучения на языках меньшинств и изучения языков меньшинств и что эта

⁴⁸ См., в частности, Федеральный закон Российской Федерации от 1 декабря 2007 г. N 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта».

⁴⁹ До вступления в силу этого закона 70% образовательной программы разрабатывалось на федеральном уровне, 15% - регионами, и примерно 10% - на уровне отдельных школ. См. третий Доклад Российской Федерации, полученным Секретариатом Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 9 апреля 2010 г.

программа не приведет к дальнейшему сокращению возможностей обучения на языках меньшинств и изучения языков меньшинств.

192. Кроме того, Консультативный комитет выражает сожаление по поводу того, что возможности обучения на языках меньшинств в целом, похоже, сокращаются, поскольку уменьшается число школ, где возможно обучение на языках меньшинств и изучение языков меньшинств⁵⁰. В частности, процесс «оптимизации» школ, начавшийся в 2008 г., неоднократно становился объектом внимания Консультативного комитета как источник опасений различных лиц и организаций ввиду его возможного непропорционального влияния на «этнические школы» и школы с «этнокультурным компонентом», особенно на те, которые расположены в сельских районах, а также на школы-интернаты для детей коренных народов. Процесс «оптимизации» в действительности приводит к закрытию большого количества школ. Признавая законность подобного процесса «оптимизации» для реагирования на демографические и прочие изменения, Консультативный комитет снова обращает внимание на важность «этнических школ» для деревень, в которых лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, проживают в значительных количествах. Закрытие этих школ часто имеет серьезные последствия для использования языков меньшинств в целом, даже в случае предоставления альтернатив (например, организация транспортировки автобусами до других школ). Таким образом, Консультативный комитет приветствует усилия, предпринимаемые в Пермском крае для смягчения последствий процесса «оптимизации» на деревенские школы в Коми-пермяцком округе. Законоположение, принятое в 2010 г., позволяет властям выделять дополнительную поддержку «этническим школам» и, в целом, находить решения, делающие возможным продолжение обучения на коми-пермяцком языке и на других языках, и также изучение этих языков⁵¹. Этот опыт следует внедрять и в других регионах Российской Федерации.

Рекомендации

193. В качестве части процесса «оптимизации» школ Консультативный комитет призывает власти определить и реализовать меры по сохранению возможностей обучения на языках меньшинств и изучения языков меньшинств в районах, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, проживают в значительных количествах. В общем, он предлагает властям принять меры для развития атмосферы, поощряющей лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к более активному изучению и использованию своих языков меньшинств (см. также замечания по Статье 10 выше).

194. Власти должны обеспечить, чтобы при внедрении новой стандартной образовательной программы, введенной в 2011 г., должным образом были учтены потребности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и была обеспечена возможность качественного обучения на их языках и качественного изучения их языков и культур.

Обучения на языках меньшинств и изучение языков меньшинств

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

⁵⁰ По информации от властей Татарстана, между 2004 и 2007 гг. количество школ в Российской Федерации, дающих образование на татарском языке, сократилось с 712 до 490.

⁵¹ Предоставление дополнительной поддержки школам с этнокультурным компонентом позволило предотвратить закрытие пяти школ в Пермском крае, в том числе школ с изучением коми-пермяцкого языка и языка мари.

195. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет призвал власти установить правила реализации права на получение обучения на языках меньшинств и на изучение языков меньшинств, предусмотренного федеральным законодательством. Он также предложил им предпринять дальнейшие усилия для расширения сферы и объема преподавания и для повышения среди детей и родителей осведомленности о существующих возможностях.

Текущая ситуация

196. Консультативный комитет с озабоченностью отмечает, что, несмотря на широкие возможности обучения в «этнических школах» или в школах, где преподаются языки меньшинств, для некоторых языков, например, Татарского, в том числе за пределами Татарстана, для ряда других языков, например, коми-пермяцкого, эти возможности сокращаются. По словам опрошенных Консультативным комитетом, интерес родителей к обучению детей на языках меньшинств уменьшается. Оказывается, что многие родители предпочитают, чтобы их дети изучали другие предметы вместо языков меньшинств. Консультативный комитет понимает, что обучение на языках меньшинств и их изучение внедряется школами, в том числе исходя из требований родителей, что приводит к сокращению возможностей для обучения на языках меньшинств и для изучения языков меньшинств. Признавая право родителей на выбор относительно образования их детей, Консультативный комитет подчеркивает, что для стимулирования спроса на изучение языков меньшинств требуется повышение осведомленности об имеющихся возможностях по изучению языков меньшинств, а также создание атмосферы, способствующей использованию языков меньшинств в повседневной жизни (см. также замечания по Статье 10 выше). В этом контексте он выражает сожаление о том, что в 2009⁵² исчезла возможность сдавать экзамены за курс средней школы на языках меньшинств, что, вероятно, снизит у родителей и учеников охоту к получению образования на языках меньшинств.

197. В этом отношении Консультативному комитету также известно, что в некоторых районах родители, желающие, чтобы их дети получали образование на языках меньшинств, сталкиваются с отказом со стороны школ. Консультативный комитет считает, что необходимо обеспечить эффективное выполнение гарантий получения образования на языках меньшинств, предусмотренных федеральным законодательством⁵³, а также информирование родителей об их правах и наличие у них реальной возможности выбора обучения на языках меньшинств и изучения языков меньшинств, особенно в районах, где меньшинства проживают в значительных количествах.

198. Консультативный комитет также отмечает, что доступ к образованию на языках меньшинств и изучению языков меньшинств для лиц, принадлежащих к рассеянным меньшинствам, проживающих за пределами их территориального образования или не имеющим его вообще, по-прежнему остается более ограниченным. Он зачастую обеспечивается через воскресные школы, создаваемые организациями меньшинств самостоятельно, иногда при поддержке властей.

199. Важным элементом, который может мотивировать родителей и детей на решение о

⁵² Декрет № 362 Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 ноября 2008 г.

⁵³ В частности, статья 9 Закона «О языках народов Российской Федерации» и статья 6 Закона «Об образовании» с изменениями.

получении образования на языке меньшинств или об изучении языков меньшинств, является непрерывность в системе образования. Таким образом, Консультативный комитет, с одной стороны, приветствует тот факт, что для некоторых языков меньшинств – например, татарского – обучение на них доступно уже с детского сада. Но, с другой стороны, он выражает сожаление о том, что для многих языков меньшинств обучение на них и их изучение недоступны после 9 класса. В этом отношении он также подчеркивает тот вклад, который могут внести «языковые гнезда» в стимулирование использования языков меньшинств с начальной ступени системы образования. Он желает подчеркнуть, что опыт «языковых гнезд» или «классов погружения», реализованный в других государствах-участниках Рамочной конвенции, вкупе с возможностями получения дальнейшего образования на двух или более языках, оказали положительное влияние на интеграцию учеников из различной культурной и языковой среды и на развитие определенных языков меньшинств.

200. Более того, Консультативный комитет выражает сожаление, что, по информации из различных источников, школы или классы с большим количеством цыганских учеников и учеников, принадлежащих к коренным народам, не обеспечивают достаточного преподавания языков и культур меньшинств. В частности, в большинстве школ или классов для цыган эти элементы отсутствуют вообще⁵⁴. Что касается коренных народов, Консультативному комитету сообщали об озабоченности отсутствием участия заинтересованных лиц в определении программ школами, особенно в том, что касается преподавания языков и культур меньшинств.

Рекомендации

201. Консультативный комитет призывает власти обеспечить эффективное выполнение федеральных законодательных гарантий на местном уровне, чтобы гарантировать действительную доступность образования на языках меньшинств, в том числе для лиц, принадлежащих к малочисленным или рассеянным меньшинствам. Особое внимание следует уделять учету образовательных потребностей рассеянных групп меньшинств и меньшинств без территориального образования, чтобы обеспечить достаточные возможности для доступа к образованию на языках меньшинств.

202. Родители должны быть осведомлены о своем праве требовать образования на языках меньшинств. Особое внимание следует уделить непрерывности обучения языкам меньшинств на всех ступенях системы образования.

203. Больше усилий следует предпринимать для действенного вовлечения представителей меньшинств, особенно коренных народов, в разработку школьных программ по ряду предметов, в частности, и по их языку и культуре.

Статья 15 Рамочной конвенции

Представительство в выборных органах

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

204. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет рекомендовал властям рассмотреть возможности возврата положений, предусматривающих квоты для

⁵⁴ Консультативному комитету известно об одной «цыганской школе» в поселке Осельки (Ленинградская область), где изучают цыганский язык и культуру.

коренных народов в законодательных органах субъектов Федерации.

205. Властям также было предложено оценить влияние избирательной системы и законодательства о политических партиях на эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в государственных делах.

Текущая ситуация

206. Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, представлены в ряде выборных органов, особенно на региональном уровне, благодаря участию в основных политических партиях. Тем не менее, Консультативному комитету стало известно, что эти члены местных собраний, принадлежащие к национальным меньшинствам, в большинстве случаев не желают представлять интересы своего меньшинства. В целом, Консультативный комитет выражает сожаление о том, что различные препятствия по-прежнему мешают представительству лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на всех уровнях, несмотря даже на снижение некоторых барьеров, например порога для политических партий на вхождение в выборные органы до 5%. Оставшиеся препятствия включают в себя запрет на создание политических партий по признакам религиозной или этнической принадлежности и требование, согласно которому создаваемая партия должна быть представлена по меньшей мере в половине субъектов Федерации (см. также замечания по Статье 7 выше). Более того, по имеющимся сведениям, основные политические партии не сильно интересуются вопросами меньшинств и привлечением в свои ряды защитников прав меньшинств.

207. В этом отношении Консультативный комитет выражает сожаление по поводу того, что не было предпринято никаких мер для компенсации отмены в 2004 г. зарезервированных мест для коми-пермяцкого меньшинства в законодательном собрании Пермского края⁵⁵. В противоположность этому, он с удовлетворением отмечает, что в Ханты-Мансийском автономном округе был создан неофициальный механизм выделения трех мест в региональном собрании для лиц, принадлежащих к коренным народам. Консультативный комитет приветствует подобную практику, которая гарантирует наличие у лиц, принадлежащих к этим группам, голоса в выборных органах.

208. С 2004 г. губернаторы субъектов Федерации назначаются центральной властью и более не избираются. Представители меньшинств указывают, что в результате этого Совет Федерации стал уделять меньше внимания их проблемам, поскольку в результате этого ослабла связь между органами власти и населением данного региона, что особенно затрагивает лиц, принадлежащих к меньшинствам.

Рекомендация

209. Консультативный комитет повторно призывает власти рассмотреть все меры, в том числе резервирование мест, по увеличению возможностей для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, быть представленными в выборных собраниях на различном уровне, чтобы позволить им защищать свои законные интересы.

⁵⁵ Два места резервируется для Коми-пермяцкого округа в собрании Пермского края, но не конкретно для представления коми-пермяцкого меньшинства.

Механизмы консультаций

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

210. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет призвал власти ускорить создание Консультативного совета по межэтническим отношениям при Министерстве регионального развития, а также предпринять дальнейшие шаги для обеспечения эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в принятии решений.

Текущая ситуация

211. Консультативный комитет отмечает, что в 2006 г. был создан Консультативный совет по национально-культурным автономиям при Министерстве регионального развития. Вместе с этим он выражает сожаление по поводу того, что в силу правил, регулирующих создание национально-культурных автономий, Консультативный совет занимается, в основном, обсуждением вопросов, связанных с сохранением и развитием культур меньшинств, но не может решать другие вопросы, приоритетные для лиц, принадлежащих к меньшинствам (см. также замечания по Статье 5 выше). Более того, федеральные власти не обязаны советоваться с Консультативным комитетом по вопросам меньшинств. По имеющимся сведениям, его влияние на принятие решений ограничено, в том числе на принятие решений о выделении финансирования (см. также замечания по Статье 5 выше).

212. На региональном и местном уровне Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что при правительствах многих субъектов Федерации, в том числе в Перми, Тюмени и Москве, были созданы межэтнические и межконфессиональные советы. Тем не менее, представители различных меньшинств полагают, что эти советы имеют ограниченное влияние и не проводят заседания с достаточной периодичностью⁵⁶. Кроме того, иногда имеет место отсутствие ясности относительно состава некоторых из этих органов. Например, в Тюмени Консультативный комитет был удивлен узнать, что председателем консультативного комитета в течение восьми лет были этнические русские, как представители большинства населения.

213. Консультативный комитет обеспокоен тем, что, по имеющимся сведениям, лица, принадлежащие к коренным народам, не имеют достаточного доступа к механизмам консультаций, чтобы обеспечить учет своей точки зрения, несмотря даже на то, что действующее законодательство предусматривает консультации с ними при принятии решений по затрагивающим их вопросам, особенно в том, что касается использования природных ресурсов. По имеющимся данным, степень проведения консультаций зависит от желания местных властей. Вдобавок, представители подчеркивают, что консультации зачастую не дают каких-либо значимых для них результатов.

214. Консультативный комитет с удовлетворением отмечает, что на региональном уровне консультативные органы коренных народов были созданы в Хабаровском крае. Тем не менее, представители этих меньшинств выражают сожаление по поводу отсутствия такой консультативной структуры на федеральном уровне. Они полагают, что должен быть создан консультативный совет на федеральном уровне, аналогичный Консультативному совету по национально-культурным автономиям, с целью последовательного представления их

⁵⁶ Консультативный совет по национально-культурным автономиям при Министерстве регионального развития заседает два раза в год, а совет по межэтническим отношениям Пермского края – три раза в год.

проблем на федеральном уровне. Они утверждают, что в настоящий момент федеральные власти не обязаны консультироваться с ними и поэтому какое-либо систематическое и последовательное участие в принятии решений по касающимся их вопросам отсутствует. Консультативный комитет полагает, что важно обеспечить наличие четких структур для проведения регулярных консультаций между федеральными властями и представителями коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока с целью обеспечения эффективного участия этих групп в принятии решений по всем касающимся их вопросам.

215. И, наконец, некоторые представители меньшинств указывали на общее отсутствие коммуникации по вопросу политики в отношении меньшинств и ее координации между субъектами Федерации, а также между региональным и федеральным уровнем. По их мнению, это особенно негативно влияет на их усилия по сохранению и развитию языков и культур меньшинств, проживающих в различных регионах. Подобная ситуация также приводит к отличиям в уровне реализации прав, охраняемых Рамочной конвенцией, в различных регионах и, следовательно, к отсутствию правовой определенности у лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, относительно своих прав.

Рекомендации

216. Консультативный комитет предлагает властям обеспечить, чтобы существующие органы национальных меньшинств эффективно способствовали регулярному и устойчивому участию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в решении всех касающихся их вопросов.

217. Он также предлагает властям создать на федеральном уровне структуру, которая бы обеспечила регулярные консультации с лицами, принадлежащими к коренным народам, в тесном сотрудничестве с представителями этих групп. Власти также должны предпринять дополнительные шаги для того, чтобы гарантировать проведение эффективных консультаций с лицами, принадлежащими к указанным группам, при принятии решений по касающимся их вопросам на региональном и федеральном уровне.

218. Следует предпринять дальнейшие шаги для улучшения координации политики в отношении меньшинств между субъектами Федерации, а также между федеральным и региональным уровнем. Особое внимание должно быть уделено необходимости обеспечения последовательной реализации прав, предусмотренных Рамочной конвенцией, на всей территории Российской Федерации.

Участие в экономической жизни

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

219. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет обнаружил недостатки в отношении эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в экономической жизни, и настоятельно рекомендовал российским властям обеспечить отсутствие каких-либо ненадлежащих ограничений на доступ указанных групп на рынок труда, в том числе за счет разработки положительных мер.

Текущая ситуация

220. Консультативный комитет с озабоченностью отмечает, что, по многочисленным сообщениям и по словам опрошенных Консультативным комитетом представителей коренных народов, общая социально-экономическая ситуация среди лиц из этих групп

меньшинств по-прежнему существенно хуже, чем в среднем по России. Неблагоприятные условия особенно отмечены в сфере доступа к медицинскому обслуживанию и на рынок труда. На фоне этого Консультативный комитет приветствует план действий, направленный на реализацию Концепции, упомянутой в замечаниях по Статье 5 и содержащей ряд мер по улучшению уровня жизни лиц, принадлежащих к коренным народам Российской Федерации⁵⁷.

221. Вместе с этим, как упоминалось выше (см. замечания по Статье 5), реализация этого плана проходит медленно и, похоже, при недостаточных консультациях с представителями меньшинств относительно его разработки. В отношении системы квот, установленной для обеспечения доступа представителей коренных групп к высшему образованию, Консультативному комитету стало известно, например, что количество гарантированных мест сокращается, а если они и предоставляются, то ограничены медицинскими и филологическими факультетами. По словам представителей меньшинств, они испытывают острую необходимость в большем числе мест в университетах и хотели бы иметь доступ на технические, инженерные и правовые факультеты. Это позволило бы сообществам иметь собственных юристов, например, по вопросам охраны окружающей среды, чтобы они могли лучше использовать технологические достижения в своем традиционном образе жизни, что помогло бы им справиться с инфраструктурными и экономическими трудностями.

222. Консультативный комитет выражает сожаление по поводу того, что усилия правительства, направленные в основном на сохранение традиционного образа жизни, по словам представителей меньшинств, создают зависимость, которую сообщества все труднее становится преодолеть. В этом отношении он озабочен проектом изменений в федеральный закон о рыболовстве, которые сокращают объем понятия рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни лишь до удовлетворения насущных личных потребностей, что угрожает реализации традиционными коренными общинами своего права на работу и получение заработка за счет продажи своей продукции в соответствии со Статьей 15 Рамочной конвенции. Консультативный комитет считает, что имеется острая необходимость в принятии положительных мер для обеспечения лицам, принадлежащим к коренным народам, доступа на рынок труда, в том числе путем устранения препятствий для их участия в более широкой экономической сфере. Необходимо, чтобы представители меньшинств принимали тесное участие в разработке, реализации и регулярном мониторинге подобных мер с целью обеспечения действительного достижения ими целевых адресатов.

223. Консультативный комитет также с озабоченностью отмечает сообщения о в целом тревожных показателях здоровья среди коренных сообществ. Несмотря на улучшение общей ситуации с момента переписи населения в 2002 г., которая показала, что продолжительность жизни среди коренных народов была на 15 лет ниже средней по России, недавние исследования указывают на наличие прямой связи между состоянием здоровья и ухудшающейся экологической ситуацией в некоторых регионах, населенных коренными народами⁵⁸. Предварительные результаты переписи в селах Ямск и Тахтоямск Магаданской

⁵⁷ См. Часть 4 Плана действий по реализации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на 2009-2019 гг., принятый правительством 28 августа 2009 г., 1245г.

⁵⁸ См. исследование, проведенное Дальневосточным государственным медицинским университетом Хабаровска и представленное на конференции «Состояние здоровья коренных малочисленных народов Дальнего Востока», прошедшей 22 октября 2009 г.

области показали, что с 2002 г. население сел сократилось на 25%, что связано с плохим здравоохранением и алкоголизмом. Кроме того, для сообществ коренных народов доступ к медицинскому обслуживанию зачастую очень проблематичен ввиду их удаленного местонахождения⁵⁹.

224. Консультативный комитет также выражает сожаление по поводу отсутствия комплексной программы по решению проблемы недостаточного присутствия лиц, принадлежащих к цыганскому меньшинству, на рынке труда. В то время как проведение исследований о количестве цыган, работающих в государственном секторе, затруднено отсутствием статистических данных, имеющиеся сведения указывают, что это количество очень мало из-за распространенных предрассудков в отношении цыган в государственном и частном секторе (см. замечания по Статье 4 выше) и отсутствия у них подготовки. Консультативному комитету также стало известно, что занятость лиц, принадлежащих к другим группам меньшинств, в государственном и частном секторе также ограничена. В результате этого присутствие носителей языков меньшинств в государственном секторе зачастую недостаточно для того, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могли обращаться в местные администрации на своем языке (см. замечания по Статье 10 выше). В районах, населенных значительным количеством лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в том числе «титульным группам», должны быть приняты особые положения, обеспечивающие лицам из числа национальных меньшинств, обладающим необходимой квалификацией, равные возможности для трудоустройства в государственном секторе. В этом отношении их знание регионального государственного языка или языка меньшинств должно считаться преимуществом, поскольку их принятие на работу позволит местным властям выполнить свое обязательство в отношении обеспечения возможности контактировать с местными администрациями на языке меньшинств, как это предусмотрено федеральными и региональными законами о языках.

Рекомендации

225. Консультативный комитет призывает власти ускорить реализацию мер, нацеленных на улучшение социально-экономических условий коренных народов, особенно в том, что касается доступа на рынок труда и к медицинскому обслуживанию. Разработка, реализация и регулярный мониторинг всех таких мер должны проводиться в тесной консультации с представителями меньшинств с целью обеспечения их максимальной эффективности.

226. Консультативный комитет также призывает власти без промедления принять комплексные положительные меры, нацеленные на расширение доступа цыган ко всем секторам рынка труда, в том числе через профессионально-техническое образование и обучение.

227. Властям также следует обеспечить привлечение достаточного количества работников со знанием языков меньшинств для работы в государственных службах, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могли использовать свои языки при контактах с местными администрациями в соответствии со Статьей 10 Рамочной

⁵⁹ См., например, ситуацию в селе Парень Пенжинского района, когда Прокуратора Камчатского края вынесла постановление о проведении проверки в отношении возможности использования жителями села конституционных прав, в том числе в отношении здравоохранения, после того, как у них, по сообщениям, не было вообще никакого доступа к медицинскому обслуживанию в течение двух лет. См. <http://www.indigenouportal.com> 11 ноября 2009 г.

конвенции.

Статья 16 Рамочной конвенции

Возврат принудительно перемещенных лиц

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

228. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет рекомендовал властям поспособствовать добровольному возврату перемещенных ингушей в Пригородный район. Он также призвал их обеспечить добровольный характер и безопасность возврата лиц, перемещенных в результате серии конфликтов в Чечне.

Текущая ситуация

229. Нет достоверных данных о количестве лиц, перемещенных изначально и в настоящий момент в результате вооруженных конфликтов в Чечне и Пригородом районе Республики Северная Осетия-Алания. По различным оценкам, в 2010 г. количество перемещенных лиц на Северном Кавказе составило не менее 55 000 (45 000 из Чечни и 10 000 из Республики Северная Осетия-Алания), а также неизвестное количество лиц было перемещено в других районах Российской Федерации.⁶⁰ Консультативный комитет приветствует значительные усилия властей по содействию возврату перемещенных лиц, в том числе через программы по предоставлению жилья или компенсации за жилье и по усилению экономического восстановления в регионе. Однако усилия по большей части, похоже, сосредоточены на городе Грозном. По-прежнему неясно, сколько людей вернулось в свои дома, а также был ли их возврат устойчивым. Согласно нескольким отчетам, количество возвращенных лиц в 2010 г. было ничтожно малым, что может быть связано с уровнем безопасности на Северном Кавказе с 2009 г.⁶¹ Консультативному комитету также стало известно, что значительные финансовые ресурсы, потраченные на реконструкцию в Чечне, вызвали негодование в обществе и среди чиновников других регионов, что способствовало усилению по всей Российской Федерации враждебности по отношению к выходцам из Чечни.

230. По данным различных международных наблюдательных организаций, примерно половина из возвратившихся в Пригородный район и 60% из возвратившихся в Чечню смогли вернуться в свои прежние дома или квартиры. Для остальных возвращение оказалось особенно трудным, поскольку их дома оказались разрушенными или занятыми другими – ведь у многих из возвратившихся не оказалось документов, подтверждающих право собственности. Многие проживают во временном жилище, которое не обеспечивает надлежащих условий жизни и не дает гарантии против необоснованного выселения, особенно в Ингушетии. Консультативный комитет особенно озабочен тем, что возврат в поселки Пригородного района, в которых проживает этнически смешанное население, по-прежнему ограничен, поскольку, по имеющимся сведениям, отношения между осетинами и ингушами остаются напряженными. Он напоминает властям, что необходимо предпринять все усилия, чтобы позволить перемещенным лицам вернуться на прежнее место жительства,

⁶⁰ См., помимо прочего, Норвежский совет по делам беженцев и Центр мониторинга внутренне перемещенных лиц Internal Displacement Monitoring Centre, *Russian Federation: IDPs still face challenges related to their displacement* («Российская Федерация: внутренне перемещенные лица будут сталкиваться с трудностями, связанными с перемещением»), август 2010 г.

⁶¹ См., помимо прочего, Доклад Томаса Хаммарберга, Комиссара Совета Европы по правам человека по результатам его визита в Российскую Федерацию с 12 по 21 мая 2011 г., 6 сентября 2011 г. (там же).

поскольку их переселение в новые районы, такие как село Майское и Новое, может привести к изменению соотношения населения Пригородном районе, что не соответствует Статье 16 Рамочной конвенции. В этом отношении Консультативный комитет приветствует соглашение от 2009 г. между Республикой Ингушетия и Республикой Северная Осетия-Алания, предусматривающее возврат во все районы. К сожалению, Консультативному комитету известно, что соглашение остается невыполненным.

231. Что касается возвращения в Чечню, Консультативный комитет встревожен сообщениями о давлении, которое оказывают на принудительно перемещенных лиц в других регионах, чтобы заставить их вернуться, в том числе путем отказа в предоставлении или продлении статуса вынужденного переселенца либо путем отказа в регистрации (см. замечания по Статье 4 выше), что не соответствует принципам свободы передвижения, предусмотренным статьей 27 Конституции России⁶². В 2009 г. оставшиеся перемещенные лица в Ингушетии, по сообщениям, удалялись из списка на оказание помощи правительством, чтобы заставить их вернуться. Несмотря на выделение правительством в 2010 г. значительного финансирования для перемещенных семей в Ингушетии, обратиться за получением финансовой помощи могут только лица со статусом вынужденного переселенца, которым меньшинство. Кроме того, Консультативный комитет озабочен сообщениями, согласно которым, для перемещенных лиц, желающих вернуться в Грозный и другие города, варианты проживания ограничены районами, которые включены в правительственные программы восстановления и в которых доступна помощь.

Рекомендации

232. Консультативный комитет призывает федеральные и региональные власти активизировать свои усилия, чтобы обеспечить возможность безопасного и нормального возврата желающим вернуться на старое место жительства в Пригородном районе.

233. Консультативный комитет также призывает власти обеспечить, чтобы возврат в Чечню происходил на добровольной основе и с соблюдением необходимых условий безопасности. Необходимо активизировать усилия по облегчению возвращающимся лицам доступа к помощи во всех районах с целью обеспечения устойчивости возврата.

Создание новых территориальных образований

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

234. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет призвал власти проводить комплексные консультации с заинтересованными группами населения до объединения или создания новых территориальных формирования, чтобы убедиться, что это не повлечет негативных последствий для использования прав, предусмотренных Рамочной конвенцией, лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам и проживающими в соответствующих районах.

Текущая ситуация

235. Консультативный комитет отмечает, что после образования Пермского края в 2005 г. в результате объединения Пермской области и Коми-пермяцкого автономного округа, был

⁶² См. Также решение *Европейского суда по правам человека по делу «Тимишев против России» от 13 марта 2006 г.*; заявление № 55974/00, в котором был признан факт нарушения свободы перемещения чеченского заявителя, получившего отказ в регистрации в Нальчике, Кабардино-Балкария.

создан ряд других более крупных территорий в результате объединений, имевших место с 2007 г. до марта 2008 г.⁶³ Он также понимает, что в будущем также запланировано объединение ряда территорий, например, объединение Тюменской области, Ямало-ненецкого автономного округа и Ханты-мансийского автономного округа в Тюменский край, а также объединение Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края в Байкальский край. Консультативный комитет озабочен сообщениями о том, что обсуждения по вопросу возможного объединения территорий проходят исключительно в Москве и что не было организовано комплексных консультаций с соответствующим населением. По словам представителей меньшинств, результаты объединения территорий зачастую имели разрушительные последствия для уже ограниченных возможностей сообществ меньшинств эффективно принимать участие в государственных делах (См. замечания по Статье 15 выше), а также на уровень поддержки, выделяемой ассоциациям меньшинств местными властями⁶⁴.

236. Отдавая должное намерению властей по созданию более эффективных административно-территориальных единиц, Консультативный комитет озабочен тем, что при объединении территорий недостаточно учитываются мнения представителей меньшинств и соответствующих местных властей. Поскольку создание новых территориальных формирований имеет очевидное и прямое воздействие на степень влияния при решении государственных дел, предоставленную лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам на соответствующих территориях (например, бурятам в бывшем Бурятском автономном округе, который был объединен с Иркутской областью и Забайкальским краем), а также на возможности населения в районах проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, Консультативный комитет считает, что подобные решения должны приниматься только после комплексных и прозрачных консультаций с соответствующими группами населения, которые должны быть полностью проинформированы о последствиях объединения для использования прав, содержащихся в Рамочной конвенции.

Рекомендация

237. Консультативный комитет повторяет свою настойчивую рекомендацию федеральным властям обеспечить, чтобы объединение территорий осуществлялось в тесной консультации с региональными и местными органами власти и заинтересованными группами населения, чтобы подобные меры не оказывали негативного влияния на права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Статья 17 Рамочной конвенции

Трансграничная работа НПО

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

238. В рамках предыдущих циклов мониторинга Консультативный комитет выразил

⁶³ Красноярский край, Камчатский край, Иркутская область и Забайкальский край образовались в результате объединения меньших по размеру областей и автономных округов 1 января 2007 г., 1 июля 2007 г., 1 января 2008 г. и 1 марта 2008 г. соответственно.

⁶⁴ Положительным исключением в этом отношении стал Пермский край, где, по имеющимся сведениям, после объединения стало доступно больше средств на соответствующие проекты и больше внимания стало уделяться правам человека вслед за открытием в Коми-пермяцком округе Аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае.

озабоченность относительно возможного неправомерного ограничения деятельности общественных организаций, представляющих национальные меньшинства и получающих поддержку от их «родных государств».

Текущая ситуация

239. Консультативный комитет испытал озабоченность, узнав, что организации меньшинств, получающие поддержку от соседних государств и/или сотрудничающие с организациями из этих государств, в некоторых случаях сталкивались с негативной реакцией со стороны властей в результате напряженности между государствами. По их словам, их считали «предателями» или «экстремистами», когда они сотрудничали с некоторыми государствами в рамках реализации законных интересов соответствующих групп меньшинств, в том числе для сохранения языка и культуры. Подобная ситуация не соответствует принципам Статьи 17 Рамочной конвенции, и Консультативный комитет надеется, что российские власти предпримут усилия, чтобы прекратить подобную практику.

Рекомендация

240. Консультативный комитет призывает власти воздержаться от всякого неправомерного вмешательства в право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать свободные и мирные трансграничные контакты.

Статья 18 Рамочной конвенции

Двусторонние отношения

Рекомендации по результатам двух предыдущих циклов мониторинга

241. В рамках предыдущего цикла мониторинга Консультативный комитет призвал Российскую Федерацию предпринять шаги для развития добрососедских отношений, в том числе через заключение двусторонних соглашений, с целью обеспечения защиты лиц, принадлежащих к соответствующим национальным меньшинствам.

Текущая ситуация

242. Глубокую озабоченность у Консультативного комитета вызывает тот факт, что лица, принадлежащие к грузинскому меньшинству, сталкивались с преследованием со стороны полиции, выдворением из страны и прочими практическими трудностями в 2006 г. и после нарастания напряженности в отношениях между Российской Федерацией и Грузией (см. также замечания по Статье 6 выше). Консультативный комитет с глубокой озабоченностью отмечает, что в 2011 г., после возникновения напряженности в отношениях между Российской Федерацией и Таджикистаном, таджики также на выборочной основе столкнулись с подобными обстоятельствами. Подобные ситуации не совместимы с принципами Рамочной конвенции.

Рекомендации

243. Консультативный комитет призывает власти обеспечить, чтобы напряженность в отношениях с соседними странами не приводила к нарушению прав, охраняемых Рамочной конвенцией.

244. Он также повторяет свою настойчивую рекомендацию о заключение двусторонних соглашений с целью улучшения защиты лиц, принадлежащих к соответствующим национальным меньшинствам.

III. ВЫВОДЫ

245. Консультативный комитет полагает, что настоящие заключительные замечания могли бы стать основанием для принятия Комитетом министров выводов и рекомендаций в отношении Российской Федерации.

Положительные изменения по результатам двух циклов мониторинга

246. В то время как ситуация по-прежнему остается исключительно сложной ввиду неоднородности национальных меньшинств в Российской Федерации, российские власти продолжают придерживаться, в целом, гибкого и прагматичного подхода к признанию национальных меньшинств и сфере применения Рамочной конвенции.

247. Были предприняты шаги для облегчения получения разрешений на временное проживание и разрешений на работу путем внесения изменений в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан». Существенные усилия были предприняты для сокращения числа лиц без гражданства в Российской Федерации.

248. Власти продолжают оказывать поддержку в организации различных культурных мероприятий национальных меньшинств по всей стране. Также по-прежнему выходит обширная подборка газет и изданий, выпускаемых организациями национальных меньшинств, в том числе и на языках меньшинств.

249. В 2009 г. была принята комплексная «Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока». В ней установлены цели по улучшению социально-экономического положения этих народов до 2025 г. Также был принят план действий по реализации Концепции с резервированием финансов в федеральном бюджете.

250. В 2007 г. в Уголовный кодекс были внесены поправки для расширения перечня преступлений, для которых мотив этнической, расовой или религиозной вражды считается отягчающим обстоятельством. Работники правоохранительных органов все чаще признают, что за преступлениями стоят мотивы расовой вражды и ненависти, а количество преступлений на почве расовой вражды и ненависти в 2011 г. уменьшилось. Кроме того, в 2011 г. Верховный суд выпустил рекомендации относительно преследования за «экстремизм», чтобы ограничить злоупотребление Законом «О противодействии экстремистской деятельности».

251. Определенные шаги были предприняты для преследования и расследования преступлений, совершенных ультраправыми и неонацистскими группировками. Властями также были предприняты действия по борьбе с расизмом и нетерпимостью в обществе, как на федеральном, так и на региональном уровне; в этой связи были проведены различные кампании против расизма и для увеличения уважения к культурному разнообразию.

252. В 2010 г. был создан федеральный следственный комитет для расследования нарушений прав человека в ходе конфликтов в Чечне, в том числе предположительно совершенных сотрудниками правоохранительных органов. Существенные усилия были

предприняты для содействия возврату перемещенных лиц на Северный Кавказ.

253. Были предприняты шаги к тому, чтобы положить конец практике отказа в зачислении в школу учеников из семей без регистрации и/или без гражданства. По-прежнему имеются возможности для получения образования на многих языках меньшинств, используемых в Российской Федерации, а также для изучения этих языков, в том числе начиная с дошкольной ступени образования.

254. В 2006 г. на федеральном уровне был создан Консультативный комитет по национально-культурным автономиям. Во многих регионах также были созданы также межэтнические и межконфессиональные советы, а в некоторых регионах, например, в Хабаровске, были созданы консультативные органы для коренных народов.

Вопросы, вызывающие озабоченность по результатам двух циклов мониторинга

255. Несмотря на наличие в российском законодательстве положений о борьбе с дискриминацией, по-прежнему существует потребность в комплексном законодательстве по борьбе с дискриминацией, охватывающем все сферы жизни и четко определяющем, что относится к дискриминации. Следует создать независимый специализированный орган, который бы занимался исключительно вопросами дискриминации, а также проводил бы обширный мониторинг ситуации в сфере дискриминации и повышал осведомленность общества в целом о проблемах дискриминации. Имеющиеся полномочия и ограниченные ресурсы федерального Уполномоченного по правам человека не позволяют этому органу выполнять эти важные задачи в достаточной мере.

256. Лица, принадлежащие к меньшинствам, в особенности выходцы с Кавказа и цыгане, по-прежнему сталкиваются с распространенной дискриминацией в таких сферах, как трудоустройство и доступ к жилью, а также, в целом, нетерпимость и враждебность против «чужаков» демонстрируются с все большей открытостью. В ряде регионов продолжают насильственные выселения цыган без предоставления адекватного альтернативного жилья. Доходы и условия труда большинства коренного населения, занимающегося традиционными видами деятельности, не соответствуют базовым законодательным требованиям.

257. В некоторых регионах система регистрации по месту жительства остается проблематичной и дискриминационной из-за административных барьеров, а иногда и из-за коррупции и дискриминационного отношения работников правоохранительных органов. Соответственно, в различных регионах, в том числе в Краснодарском крае, имеется ряд неурегулированных случаев отсутствия гражданства. В дополнение к этому, из-за препятствий, с которыми приходится сталкиваться при оформлении регистрации и разрешения на работу, рабочие-мигранты особенно уязвимы для использования в собственных интересах и злоупотреблений.

258. Выходцы с Кавказа и из Центральной Азии, а также цыгане подвергаются выборочным и несоразмерно частым проверкам личности со стороны полиции и являются уязвимыми с точки зрения коррупции и других нарушений со стороны полиции, в том числе непропорционального применения силы в некоторых случаях.

259. Ни на федеральном, ни на региональном уровне не была принята комплексная

стратегия устранения препятствий, с которыми цыгане сталкиваются во многих сферах жизни, включая образование, жилье, трудоустройство и доступ к здравоохранению.

260. Несмотря на оказание обширной государственной поддержки культурной деятельности лиц, принадлежащих к меньшинствам, наблюдается отсутствие поддержки какой-либо иной деятельности, помимо культурной. Порядок и критерии выделения финансовой поддержки лишены прозрачности, а также необходимо более действенно вовлекать представителей меньшинств в принятие решений о выделении средств.

261. По имеющимся сведениям, реализация Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и сопутствующего плана действия продвигается медленно. Более того, беспокойство вызывает и недавнее внесение в федеральные законы, регулирующие использование природных ресурсов (включая охоту, рыболовство и использование земель), изменений, подрывающих право коренных народов на преимущественный, бесплатный и внеконкурсный доступ к землям и природным ресурсам.

262. Несмотря на шаги, предпринятые властями, количество преступлений на почве расовой ненависти и вражды, в особенности против выходцев из Центральной Азии, Африки, Азии и с Кавказа, а также против цыган по-прежнему вызывает тревогу. Также часто сообщается о проявлениях исламофобии и антисемитизма, о случаях межэтнических столкновений, которые иногда разжигаются политиками и средствами массовой информации. В выступлениях политиков все чаще присутствует ксенофобская и расистская риторика, особенно в ходе предвыборных кампаний, в то время как власти не всегда адекватно реагируют на расистские заявления. Средства массовой информации широко распространяют предрассудки, а иногда используют язык вражды в отношении некоторых меньшинств, в частности, выходцев с Кавказа и из Центральной Азии, а также цыган.

263. Общий климат на Северном Кавказе по-прежнему страдает от серьезных нарушений прав человека. Лица, принадлежащие к нетрадиционным мусульманским группам, и их родственники часто подвергаются преследованию и ненадлежащему обращению со стороны сотрудников правоохранительных органов. В Чечне усиливается давление на всех лиц, в том числе принадлежащих к немусульманским меньшинствам, с целью заставить их придерживаться строгих «традиций».

264. Лица и неправительственные организации по защите прав человека и прав меньшинств сталкиваются с серьезными проблемами при реализации своего права на свободу объединений, самовыражения и мнения, невзирая на внесение поправок в закон о неправительственных организациях в 2009 г. Когда вопрос касается защиты прав меньшинств, они иногда подвергаются преследованию по закону «О противодействии экстремистской деятельности».

265. Невзирая на наличие на федеральном уровне законодательных гарантий равенства разных языков Российской Федерации, общий климат не способствует использованию языков меньшинств в повседневной жизни, в том числе на официальном уровне и на топографических знаках. В частности, использование языков меньшинств в городских центрах быстро сокращается, даже среди лиц, принадлежащих к меньшинствам, на их территориальных образованиях. Количество программ на телевидении и радио, транслируемых на языках национальных меньшинств, также уменьшается.

266. Цыганские дети по-прежнему сталкиваются с существенными трудностями в сфере образования, включая отказ в регистрации цыганских учеников, чьи родители не имеют документов, удостоверяющих личность, а также помещение цыганских учеников в отдельные классы или школы, в которых, по имеющимся сведениям, очень низкое качество образования. Существующие положения федерального законодательства относительно получения образования на языках меньшинств зачастую не выполняются действенным образом на местном уровне, и, следовательно, конкретные гарантии доступа к образованию на языках меньшинств и к изучению языков меньшинств отсутствуют. Более того, постоянный процесс «оптимизации» школ привел к закрытию различных школ с обучением на языках меньшинств и с преподаванием языков меньшинств.

267. Несмотря на внесенные в 2009 г. изменения в законодательство, все еще не предусмотрено обязательства для властей, включая Федеральный Совет по делам национально-культурных автономий, консультироваться с национально-культурными автономиями по касающимся их вопросам. Вызывает сожаление то, что деятельность национально-культурных автономий ограничена сферой культуры в узком смысле, особенно в свете того факта, что создание политических партий по признаку расовой, национальной или религиозной принадлежности запрещено. Объединение территориальных образований иногда приводило к ограничению возможностей действенного участия меньшинств в общественных делах и обеспечения учета их интересов.

268. Представители коренных народов также сожалеют об отсутствии действенного участия в принятии решений по вопросам промышленного освоения их исконных территорий. Кроме того, их участие в социально-экономической жизни остается значительно ниже среднего по России, а их показатели здоровья по-прежнему вызывают тревогу.

Рекомендации

269. В дополнение к мерам, которые следует предпринять для выполнения подробных рекомендаций, содержащихся в Разделах I и II Мнения Консультативного комитета, властям предлагается предпринять следующие меры для улучшения выполнения Рамочной конвенции в дальнейшем:

Вопросы, требующие немедленных действий⁶⁵

- **Обеспечить соответствие региональной и местной системы регистрации по месту жительства федеральному законодательству и ее недискриминационное и прозрачное применение; гарантировать право на обжалование всем лицам; регистрация не должна являться предварительным условием для установления основных прав;**
- **Обеспечить быстрое расследование всех заявлений о случаях неправомерных действий, оскорблений и нарушений прав человека со стороны полиции, преследование и действенное наказание виновных, а также искоренение существующей практики «этнического профилирования»; предпринять более решительные меры для повышения осведомленности и обучения полиции по вопросам равенства и недискриминации, а также по вопросам прав человека в**

⁶⁵ Рекомендации ниже приводятся в порядке соответствующих статей Рамочной конвенции.

целом;

- **Предпринять дальнейшие и более решительные меры для профилактики и расследования преступлений на почве расовой ненависти и вражды, а также для преследования и действенного наказания за указанные преступления; прямо и однозначно осуждать любые проявления нетерпимости, расизма и ксенофобии, в особенности в политике и средствах массовой информации; удвоить усилия по борьбе с распространением расистских взглядов среди населения, в особенности среди молодежи;**
- **Обеспечить включение в региональное законодательство твердых гарантий права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, использовать и изучать свои родные языки, а также пристально следить за выполнением этих гарантий; принять меры для развития уважения к языковому и культурному многообразию и увеличению присутствия языков и культур меньшинств во всех сферах повседневной жизни;**
- **Активизировать усилия, в том числе финансовые, по реализации целей, поставленных в «Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока», в тесном сотрудничестве с заинтересованными лицами; предпринять дальнейшие шаги к организации тесных консультаций с коренными народами по всем затрагивающим их вопросам; обеспечить, чтобы на пути реализации цели устойчивого развития коренных народов не встали нормативно-правовые акты, подрывающие их право преимущественного доступа к земельным и природным ресурсам.**

Дальнейшие рекомендации⁶⁶

- Принять комплексное законодательство по борьбе с дискриминацией, которое охватывало бы все сферы права и общественной жизни и обеспечивало бы эффективную защиту от дискриминации во всех ее формах; рассмотреть возможность создания специального независимого органа по борьбе со всеми формами дискриминации и расизмом;
- Принять меры для обеспечения полного и действительного равенства лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, во всех сферах жизни, особенно в отношении выходцев с Кавказа и цыган; продолжить принимать усилия для урегулирования оставшихся случаев отсутствия гражданства и обеспечения наличия средств правовой защиты для оспаривания дискриминационных решений о предоставлении гражданства, в том числе для лиц, не имеющих документов или установленного гражданства;
- Искоренить продолжающуюся практику насильственной ликвидации цыганских поселений без предоставления альтернативного жилья или адекватной компенсации; положить конец сегрегации цыганских учеников в школах и обеспечить им доступ в общеобразовательные учреждения; в консультации с представителями цыган разработать и реализовать комплексную стратегию обеспечения полного и действительного равенства цыган;
- Обеспечить, чтобы финансирование, предусмотренное на оказание поддержки культурной деятельности сообществ меньшинств, выделялось в соответствии с четкими критериями и было доступно всем заинтересованным сообществам меньшинств через прозрачные процедуры выделения финансов;
- Активизировать усилия по профилактике и наказанию нарушений прав человека на Северном Кавказе и положить конец безнаказанности нарушениям прав человека; бороться с религиозной нетерпимостью и воспитывать уважение к многообразию для восстановления в этом регионе атмосферы безопасности, взаимного доверия и терпимости;
- Принять решительные меры для обеспечения строго соблюдения и эффективной защиты конституционных гарантий свободы совести и религии на всей территории Российской Федерации;
- Предпринять шаги для обеспечения полного уважения прав на свободу собраний, самовыражения и мнения; обеспечить, чтобы Федеральный закон «О противодействии экстремизму» применялся без дискриминации и не использовался с целью создания помех для деятельности лиц и групп, занимающихся защитой законных интересов представителей национальных меньшинств и прав человека;
- Облегчить доступ средств массовой информации меньшинств к источникам государственного финансирования; выделить дополнительные ресурсы на

⁶⁶ Рекомендации ниже приводятся в порядке соответствующих статей Рамочной конвенции

поддержку обучения журналистов и специалистов из средств массовой информации, работающих на языках меньшинств или над освещением вопросов, связанных с меньшинствами;

- Принять дополнительные меры для создания климата, в большей мере способствующего использованию языков меньшинств в повседневной жизни, в том числе в контактах с органами власти, в соответствии с положениями Статьи 10 рамочной конвенции; обеспечить последовательную реализацию федеральных гарантий в отношении использования языков меньшинств на топографических знаках;
- Гарантировать действительную доступность образования на языках меньшинств для лиц, принадлежащих к меньшинствам, в частности, за счет действенной реализации существующих федеральных законодательных гарантий; активизировать усилия по развитию уважения к культурному и языковому разнообразию, а также к воспитанию терпимости и терпимости в школе; предпринять дополнительные шаги для распространения исчерпывающих и достаточных знаний о национальных меньшинствах в школьных учебниках и в школах в целом;
- Обеспечить наличие эффективных механизмов консультаций, чтобы обеспечить постоянное и устойчивое участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, в решении всех затрагивающих их вопросов; предпринять шаги для обеспечения надлежащего учета интересов лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам при подготовке объединения территорий;
- Ускорить выполнение мер, направленных на улучшение социально-экономического положения лиц, принадлежащих к коренным народам, особенно в том, что касается доступа на рынок труда и к медицинским услугам.